Zitting 1973-1974 – **12 944**

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

NOTA

Nr. 2

NOTA INZAKE HET GRONDWETSHERZIENINGSBELEID

INHOUDSOPGAVE

		blz.
1.	**Inleiding**	2
2.	**Kiesstelsel en regeringsvorming**	3
2.1.	*Kiesdrempel*	4
2.2.	*Beperkt districtenstelsel*	4
2.3.	*Stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur*	4
3.	**De Eerste Kamer**	6
3.1.	*Bestaansrecht van de Eerste Kamer*	6
3.2.	*Wijze van verkiezing van de Eerste Kamer*	7
3.3.	*Zittingsduur en tijdstip van verkiezing van Eerste Kamer*	8
3.4.	*Bevoegdheden van de Eerste Kamer*	9
3.4.1.	*Budgetrecht*	9
3.4.2.	*Deelneming aan de wetgeving*	9
3.4.3.	*Verdere bevoegdheden van de Eerste Kamer*	10
4.	**Wetgevingsreferendum en volksinitiatief**	10
4.1.	*Wetgevingsreferendum*	10
4.2.	*Volksinitiatief*	10
5.	**Grondrechten**	11
5.1.	*Aanhangige wetsontwerpen*	11
5.2.	*Sociale grondrechten*	11
6.	**Toetsing van de wet aan de Grondwet**	12
7.	**Openbaarheid van bestuur**	13
7.1.	*Algemeen*	13
7.2.	*Openbaarmaking van adviezen van vaste colleges*	13
7.3.	*Recht op inzage van persoonlijke gegevens*	14
8.	**Benoeming van commissaris van de Koningin en burgemeester**	14
9.	**Vorming van gewesten**	14
10.	**Stelsel van grondwetsherziening**	15
10.1	*Grondwetskamer*	15
10.2.	*Referendumprocedure*	16
10.3.	*Wijziging van het bestaande stelsel; uitschakeling van de Eerste Kamer bij de tweede lezing*	16
11.	**Samenvattend overzicht van de in de nota ingenomen standpunten**	17

1. Inleiding

Als een voornaam onderdeel van haar program beschouwt de regering de bevordering van een algehele grondwetsherziening. Zij acht dit een urgente zaak en daarvoor is thans naar haar oordeel de tijd rijp.

De functionering van onze parlementaire democratie in de laatste jaren heeft ook naar de mening van de regering aangetoond, dat de daarvoor nu geldende regels niet meer in alle opzichten voldoen. Dit doet zich in een tijdvak, als wij thans beleven, van velerlei veranderingen op politiek gebied en veelal van aanscherping van politieke verhoudingen, als een groot bezwaar gevoelen. De regels dienen daarom aan een herwaardering te worden onderworpen. Grondgedachten dienen daarbij te zijn het bevorderen van meer duidelijkheid in de politiek, van een meer overzichtelijke partijenstructuur, van parlementaire meerderheden, van het meer rechtstreeks betrekken van de kiezer bij het staatkundig gebeuren en met dit laatste ook van het meer dan tot dusverre plaatsen van de kiezer voor zijn specifieke verantwoordelijkheid.

Daarvoor zullen naar de mening van de regering vereist zijn een wijziging in het stelsel van verkiezing der Tweede Kamer en invoering van een raadpleging van de kiezers voor de aanwijzing van een kabinetsformateur.

Mede in dit verband dienen ook het stelsel van verkiezing en de bevoegdheden van de Eerste Kamer te worden gewijzigd.

Voor een deel kunnen de bovengenoemde wijzigingen ook nog een ander doel dienen, namelijk een versterking van de positie van het parlement in zijn verhouding tot de regering. In de loop der jaren is naast de formele wetgeving, ten aanzien waarvan het parlement vanouds grote bevoegdheden bezit, het bestuursbeleid, dat niet of in beperkte mate aan bij formele wet gestelde normen is gebonden, een steeds grotere plaats gaan innemen. Daarom is het van groot belang dat de beïnvloeding van het regeringsbeleid vanuit het parlement, zowel in de vorm van mede richting geven aan dat beleid vooraf, als in de vorm van controle op het gevoerde beleid achteraf, op optimale wijze kan plaatsvinden. Het nastreven van deze doelstelling is niet in de eerste plaats een zaak van grondwetsherziening. De grondwettelijke bepalingen, die de bevoegdheden van het parlement regelen, bieden op zich zelf ook ten aanzien van de begeleiding van en de controle op het beleid ruime mogelijkheden. Aan een aanvulling van die bepalingen bestaat naar het oordeel van de ondergetekenden geen behoefte. Dat die bepalingen summier van inhoud zijn, strekt zeker niet ten nadele van de positie van het parlement. Een verdere specificatie van de parlementaire bevoegdheden in de Grondwet zou in de verhouding tussen parlement en regering elementen van verstarring kunnen brengen, die de verdere ontwikkeling van de controlerende taak van het parlement zouden kunnen schaden. Echter menen de ondergetekenden wel te mogen stellen dat met name de grondwetswijziging op het stuk van het kiesrecht, welke de regering voor ogen staat, mede aan de positie van het parlement tegenover de regering ten goede zal komen.

Naar het oordeel van de regering moeten voorts de grondwettelijke bepalingen omtrent de territoriale decentralisatie worden herzien. De veranderingen in de maatschappelijke structuur en met name de schaalvergroting ten aanzien van bestuurlijke voorzieningen vereisen het instellen van gewesten. Daarbij dient in de Grondwet de mogelijkheid te worden geopend gewesten in te stellen, die voor het bestuur van hun gebied in de plaats treden van provincies of gemeenten.

Een ander aspect van de Grondwet vertonen haar regels ter waarborging en bevordering van vrijheid en welzijn van de burgers. In hoofdzaak vinden deze thans uitdrukking in de grondwettelijke bepalingen omtrent de zogenaamde klassieke grondrechten, welke in het algemeen erop gericht zijn de machtssfeer van de staat in te perken ten behoeve van het individu op voor deze wezenlijke terreinen. De hierdoor gewaarborgde rechtsgoederen hebben ook thans nog niets van haar betekenis verloren en dienen zelfs verder te worden uitgebouwd, doch zij geven van de positie van de burger in de moderne staat een onvolledig beeld. Een aanvulling is vereist, waarin uitdrukking wordt gegeven aan de verplichtingen van de overheid tegenover de burger met name op de gebieden van de zogenaamde sociale grondrechten en de door de overheid bij het vervullen van haar taak te betrachten openbaarheid. De toenemende bewustwording van de burger van de plaats waarop hij in het maatschappelijk bestel aanspraak heeft, geeft aan dit vereiste een dringend karakter.

Rechtvaardigen deze elementen reeds een breed opgezette herziening van de Grondwet, ook overigens zijn de veelal oude en uit geheel andere maatschappelijke en politieke verhoudingen voortgekomen bepalingen van onze constitutie toe aan een systematische revisie door de grondwetgever. Daarbij moet worden bedacht, dat veel grondwettelijke voorschriften de neerslag zijn van staatkundige strijdpunten uit een ver verleden, die thans reeds lang zijn vergeten of overwonnen. Een belangrijk deel van de herzieningsarbeid zal dan ook moeten bestaan in het verwijderen van wat door de tijd overbodig is geworden dan wel beter aan de gewone wetgever kan worden overgelaten, derhalve in deconstitutionalisering van door bepaalde grondwettelijke voorschriften bestreken onderwerpen.

Daarbij moet worden bedacht, dat van de Grondwet geen volledige en uitputtende regeling van de staatsorganisatie kan of behoort te worden verwacht. Overheidsbestel en staatkundig samenleving vinden hun oorsprong niet in de constitutionele regeling, al vormen zij tezamen wel het terrein waarop de Grondwet regelend optreedt. De Grondwet beoogt de voornaamste elementen en fasen der politieke wils- en besluitvorming vast te leggen.

Zij dient evenwel niet slechts te beantwoorden aan de behoeften die bestaan op het ogenblik waarop zij tot stand komt, maar tevens aan die, welke in de toekomst zullen worden gevoeld. In menig geval zal dit moeten leiden tot het handhaven of formuleren van bepalingen die aan de wetgever ruime armslag laten om, binnen het kader der grondwettelijke voorschriften, rekening te houden met latere situaties en behoeften.

Naar volledigheid van de Grondwet dient evenmin te worden gestreefd in die zin dat de mogelijkheid van ongeschreven staatsrecht naast het geschrevene zou worden uitgesloten. Wel is gewenst de grondwettekst beter te doen aansluiten bij de algemeen aanvaarde praktijk en gewoonten. Ook voor de toekomst moeten echter ongeschreven rechtsregels mogelijk blijven.

Aan de Grondwet mag derhalve niet de eis worden gesteld, dat zij een gesloten stelsel biedt, dat alle bevoegdheden en mogelijkheden, liefst uitputtend, bepaalt. Gelet op de voortdurende verandering en ontwikkeling van het staatkundig leven, van zijn behoeften en problemen kan de Grondwet alleen een factor van stabiliteit vormen wanneer zij niet te veel wil regelen. Zij dient het kader te bieden, waarbinnen veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden en in de opvattingen die daaromtrent worden gekoesterd, zullen of kunnen leiden tot herziening of aanvulling van de wetgeving of van andere activiteiten van de overheid.

Dit alles zal er toe moeten leiden, dat naast wijziging en schrapping van bestaande artikelen over vrijwel de gehele linie nieuwe bepalingen dienen te worden toegevoegd.

Een grondwetsherziening, welke aldus een werkelijke vernieuwing van de Grondwet beoogt te zijn, is dan ook slechts te verwezenlijken door een zich opnieuw bezinnen op alle voorschriften in hun onderlinge samenhang.

Met een reeks partiële wijzigingen van de Grondwet kan daarom niet worden volstaan. Alleen een algehele grondwetsherziening – het tot stand brengen van een ook naar de vorm nieuwe Grondwet – kan de gestelde doelen verwezenlijken.

De tijd voor zulk een herziening is rijp, in tweeërlei opzicht. Vooreerst is het geestelijk klimaat daartoe aanwezig. In brede kringen van de maatschappij worden sinds enige jaren belangrijke constitutionele hervormingen bepleit.

Doch ook de voor een algemene herziening vereiste voorbereidende werkzaamheden mogen nu als voltooid worden beschouwd. Een overvloed van materiaal staat ter beschikking, dat als grondslag voor een bepaling van standpunten kan dienen. Als zodanig kunnen vooral worden genoemd de Proeve van een nieuwe grondwet, de diverse rapporten van de in 1967 ingestelde Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de Commissie-Cals/Donner) en voorts een groot aantal adviezen en rapporten van verscheidene colleges van advies en bijstand en andere instellingen, alsmede vele wetenschappelijke bijdragen. Het is duidelijk dat vooral de rapporten van de staatscommissie, die breed van samenstelling en gedegen in haar werkwijze was, bij de voorbereiding van de algehele herziening een grote steun zijn. De ondergetekenden willen op deze plaats uiting geven aan hun waardering voor hetgeen de staatscommissie onder leiding van haar beide voorzitters mr. J. M. L. Th. Cals en mr. A. M. Donner heeft verricht. Het doet de regering bijzonder leed, dat de Minister van Staat mr. Cals, die nog in het jaar waarin de staatscommissie haar werk voltooide overleed, van de voortgang van de herzieningsarbeid geen getuige meer zal kunnen zijn.

Met deze aan beide Kamers der Staten-Generaal gerichte nota geeft de regering uitvoering aan een in de regeringsverklaring kenbaar gemaakt voornemen. Aard en inhoud van de nota waren tevens aanleiding daaromtrent het advies van de Raad van State in te winnen en dat advies ter kennis van de Staten-Generaal te brengen. Het wordt tegelijk met deze nota aan de Kamers overgelegd.

De nota behandelt, voor wat de inhoud van de komende herziening betreft, slechts een beperkt aantal onderwerpen, die als de meest belangrijke kunnen worden aangemerkt. Daaromtrent acht de regering het wenselijk, alvorens tot indiening van wetsvoorstellen over te gaan, voorbereidend overleg met beide Kamers der Staten-Generaal te plegen.

Ook voor de overige onderdelen van de algehele herziening zullen wetsvoorstellen geleidelijk, naar mate deze gereed komen, aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

De conclusies van de regering zijn aan het slot van deze nota vermeld.

2. Kiesstelsel en regeringsvorming

Inleiding

De Grondwet mag niet nalaten regelen te geven omtrent de belangrijkste onderdelen van onze staatsinrichting. Daartoe zijn zonder twijfel te rekenen het kiesstelsel en de regeringsvorming en tot een herziening daarvan wil de regering voorstellen doen.

Zij is van oordeel, dat de bestaande regels niet beantwoorden aan de eisen, die voortvloeien uit de wenselijkheid de kiezer meer invloed toe te kennen op de regeringsvorming en politieke meerderheidsvorming in de volksvertegenwoordiging te bevorderen. Zij verwijst in dat verband naar hetgeen zij daaromtrent in de inleiding opmerkt. De langdurigheid van kabinetsformaties is van het tekortschieten van de huidige regels een der symptomen. Het is deze problematiek, welke een zeer belangrijke beweegreden en misschien zelfs de onmiddellijke aanleiding was voor de instelling van de staatscommissie van 1967.

In de gedachtengang van de regering is er een nauwe samenhang tussen haar voorstellen omtrent het kiesstelsel en die omtrent de regeringsvorming. De effecten van beide beïnvloeden en versterken elkaar. Het is in het belang van een goede werking van de parlementaire democratie, dat zij beide worden gerealiseerd.

De staatscommissie heeft in haar Eerste en Tweede rapport beschouwingen gewijd aan het kiesstelsel voor de Tweede Kamer en de regeringsvorming (blz. 24-72 van het Eerste rapport en blz. 170-216 van het Tweede rapport)[1]). De regering acht het van belang erop te wijzen, dat naar uit de slotbeschouwing van het Eerste rapport blijkt, de gehele commissie van oordeel is, dat het bestaande kiesstelsel onder de huidige staatkundige verhoudingen niet bevredigend functioneert. Bij het overgrote deel der commissie bleek voorts overeenstemming te bestaan over de wenselijkheid aan de kiezers ter gelegenheid van de periodieke verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een meer directe invloed te verschaffen met betrekking tot de wijze, waarop het land in de komende periode zou dienen te worden geregeerd, mits hiervoor een methode zou kunnen worden gevonden, welke zou passen in en zou bijdragen tot een goed functionerend staatsbestel (Tweede rapport, blz. 170-171).

Naar het oordeel van de regering levert het bestaande kiesstelsel, zoals reeds gesteld is door een deel van de staatscommissie in het Eerste rapport (blz. 69), slechts een zetelverdeling voor de Tweede Kamer op en geeft het daarmede in het algemeen slechts een antwoord op de vraag wie de politieke meningen in de Kamer zullen vertegenwoordigen en hoevelen dit er zullen zijn.

Met een minderheid der staatscommissie erkent de regering, dat het mede tot de taak van de politieke partijen behoort om een grotere duidelijkheid in het staatkundig proces te bewerkstelligen. Dit neemt niet weg, dat het stelsel van evenredigheid, zoals het tot dusverre heeft gefunctioneerd, niet heeft aangespoord tot ondubbelzinnige positiekeuze der partijen. De verkiezingen in het huidige stelsel geven geen duidelijke aanwijzing voor het antwoord op de vraag, wie zullen regeren en met welk programma zij dit zullen doen.

In 1970 heeft het toenmalige kabinet naar aanleiding van de voorstellen van de staatscommissie opgemerkt het niet opportuun te achten met een grondwetsherziening op het punt van het kiesrecht en de regeringsvorming te komen. [2])

Gesteld werd, dat de verschillende stromingen en gedachten, die er op deze punten zijn nog niet zijn uitgekristalliseerd. De invoering van ingrijpende tot samenwerking van partijen en meerderheidsvorming stimulerende wijzigingen van het kiesstelsel en van het stelsel van regeringsvorming zou de in gang zijnde ontwikkelingen in het partijwezen doorkruisen. Bovendien zou beter in aansluiting op, dan tijdens deze ontwikkelingen kunnen worden overzien of en, zo ja, welke maatregelen van wetgevende aard een bijdrage tot het beoogde doel zouden kunnen leveren.

Het huidige kabinet deelt deze zienswijze niet. Ook nu zijn weliswaar nog niet alle gedachten, die er op het punt van het kiesstelsel en de regeringsvorming zijn, uitgekristalliseerd. De regering acht het evenwel – in overeenstemming met de grondslagen van het regeringsbeleid – tot haar eigen verantwoordelijkheid te behoren om te komen met voorstellen ter zake van het kiesstelsel en de regeringsvorming, gezien de gebreken, die kleven aan het huidige stelsel.

De regering neemt bij het doen van haar voorstellen overigens wel in aanmerking, dat er zich na het uitbrengen van het Tweede rapport van de staatscommissie verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan. Zij denkt hierbij met name aan het in 1970 ingediende en tijdens de parlementaire behandeling weer ingetrokken initiatief-ontwerp van de heer Van Thijn, mejuffrouw Goudsmit en de heer Aarden tot het in overweging nemen van een verandering in de Grondwet, strekkende tot het geven van meer rechtstreekse invloed aan de kiezers op de kabinetsvorming (**10 993**) en aan de motie-Kolfschoten inzake een aanbeveling door de Tweede Kamer ten aanzien van de benoeming van de kabinetsformateur (**10 993**, nr. 9).

Op een en ander zal in het vervolg van deze nota nog worden teruggekomen.

---

[1]) In deze nota zijn bij de verschillende onderwerpen de door de staatscommissie gegeven beschouwingen slechts weergegeven, voor zover dat met het oog op de uiteenzetting van het regeringsstandpunt wenselijk werd geacht. Voor een nadere kennisneming van de overwegingen, die de staatscommissie aan haar voorstellen ten grondslag legde, wordt verwezen naar de rapporten van de commissie op de aangegeven plaatsen.

[2]) Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, zitting 1969–1970 – **9181**, nr. 16, nota betreffende het beleid inzake Grondwet en Kieswet.

2.1. *Kiesdrempel*

Een van de denkbeelden waaraan de staatscommissie aandacht heeft geschonken, is dat tot verhoging van de kiesdrempel (Eerste rapport, blz. 53-57). De meerderheid van de commissie was van de wenselijkheid daarvan niet overtuigd. Doorslaggevend was daarbij voor haar, dat een dergelijke maatregel eenzijdig gericht is tegen het verwerven van zetels door kleine groeperingen en niet aanzet tot samenbundeling van de in de Kamer zitting hebbende partijen.

In het kader van deze nota zou slechts de aandacht behoeven een zodanige verhoging van de kiesdrempel dat deze niet binnen de huidige Grondwet te verwezenlijken zou zijn. De staatscommissie legt in meerderheid de grens ten aanzien van de grondwettigheid bij een drempel van 5 maal de kiesdeler.

De regering acht het niet opportuun om harerzijds – bij de Tweede Kamer is overigens aanhangig een initiatief-ontwerp van wet tot verhoging van de kiesdrempel (**10 985**) – met een voorstel tot drempelverhoging te komen. Zij neemt hierbij in aanmerking het met name bij de kleine partijen bestaande bezwaar, dat een verhoging van de kiesdrempel zich eenzijdig tegen hen richt. Ook is zij van oordeel, dat een verhoogde kiesdrempel op zichzelf een slechts geringe bijdrage levert tot een verbetering van de werking van het staatkundig bestel. Met het hierna te bespreken voorstel inzake een beperkt districtenstelsel kan zulk een verbetering meer fundamenteel worden bereikt, doordat daarmede een essentiële bijdrage wordt gegeven tot samenwerking van partijen en tot meerderheidsvorming.

2.2. *Beperkt districtenstelsel*

De regering is met de staatscommissie van oordeel, dat doelstelling van het kiesstelsel mede moet zijn het opleveren van een volksvertegenwoordiging, die krachtens gevormde meerderheid grondslag kan zijn voor de kabinetsformatie en die in staat is de uit het staatsbestel voortvloeiende taken goed te vervullen. Het huidige stelsel geeft weliswaar de politieke krachtsverhoudingen nauwkeurig weer, doch een stimulans tot samenwerking tussen partijen in groter verband en daarmede mogelijk tot meerderheidsvorming in het parlement ontbreekt.

Dat brengt het risico met zich, dat het staatsbestel instabiliteiten gaat vertonen, welke een goede vervulling van staatstaken verhinderen. De regering acht het voor het goed functioneren van het parlementaire stelsel van het grootste belang, dat in het kiesstelsel een zodanige stimulans wordt ingebouwd. Daartoe heeft de staatscommissie een voorstel gedaan om het land voor de verkiezing van de Tweede Kamer in afzonderlijke kiesgebieden te verdelen, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen (Tweede rapport, blz. 204). Het kenmerkend verschil tussen een zodanig stelsel en het thans bestaande is, dat de door een partij in de verschillende kiesgebieden behaalde aantallen stemmen niet bijeen geteld worden en dat de zetelverdeling – met toepassing van het evenredigheidsbeginsel – in elk kiesgebied afzonderlijk geschiedt. De regering sluit zich hierbij aan. Naar haar mening zal zulk een wijziging in het kiesstelsel tot een duidelijker opstelling van de politieke partijen en daardoor tot een grotere duidelijkheid van de verkiezingsuitslag kunnen leiden. De politieke partijen zullen immers tot samenwerking met andere partijen moeten geraken, indien zij een zo groot mogelijk aantal zetels in de Kamer willen verwerven. Met name zal de wijziging ertoe leiden dat de versnippering in het partijstelsel en in de politieke samenstelling van de Kamer zal worden tegengegaan.

Het proces van samenwerking ten behoeve van de vorming van een kabinet, dat op een meerderheid in de Kamer kan steunen, welk proces onder het bestaande stelsel veelal moeizaam plaatsvindt tijdens de kabinetsformatie, zal mede dank zij de invoering van een beperkt districtenstelsel, zoals voorgesteld door de staatscommissie, reeds een aanvang kunnen nemen in de tijd voorafgaande aan de verkiezingen. De verkiezingsuitslag kan hiermede op duidelijker wijze doorwerken op de vorming van het kabinet en het te voeren regeringsbeleid. De betrokkenheid van de kiezer bij het politieke gebeuren is daarmede slechts gediend.

De regering is voorts van oordeel, dat een beperkt districtenstelsel als het onderhavige de band tussen kiezer en gekozenen kan versterken en ook uit dien hoofde positief te beoordelen valt.

De regering is van mening, dat de tendens tot samenbundeling van partijen, die uitgaat van een districtenstelsel als hierboven bedoeld, nog versterkt kan worden door de mogelijkheid van lijstverbinding binnen kiesgebieden. Zij acht het daarom gewenst om evenals onder het huidige kiesstelsel, sedert de recente wijziging van de Kieswet, de mogelijkheid van lijstverbinding binnen kiesgebieden open te laten.

Met de staatscommissie is zij eveneens van mening, dat de verdeling van de restzetels plaats dient te vinden naar de regel van de grootste gemiddelden, zoals thans ook voorgeschreven door de Kieswet. De regering wil op dit punt verwijzen naar hetgeen de staatscommissie opmerkt over eventuele toepassing van een systeem, waarbij voor de restzetelverdeling de regel van de grootste overschotten wordt toegepast (Tweede rapport, blz. 205).

De evenredigheid wordt bij realisering van het voorstel van de staatscommissie niet losgelaten maar slechts ontdaan van de bezwaren, welke een al te rechtlijnige toepassing ervan met zich brengt. Het voorstel van de staatscommissie laat ruimte voor het naast elkaar voortbestaan van meer partijen of groeperingen van partijen. Een voldoende te achten representativiteit ten aanzien van de verschillende politieke stromingen ligt in het voorstel besloten.

De regering zou er niet toe willen overgaan het minimum aantal per district te verkiezen leden van de Tweede Kamer in de Grondwet lager dan op tien, zoals voorgesteld door de staatscommissie, bijvoorbeeld op drie te stellen.

Zij is van oordeel, dat realisering van deze gedachte een te grote inbreuk zou betekenen op de evenredigheid. De wenselijkheid van meerderheidsvorming overheerst in deze gedachte te zeer. De regering wijst dit alternatief daarom van de hand.

Blijkens zijn gelijktijdig met deze nota aan de Staten-Generaal overgelegde advies van 6 maart 1972 is de meerderheid van de Kiesraad, in tegenstelling tot het advies door de Raad uitgebracht op 21 november 1969 (Bijlage I van kamerstuk **9181**, nr. 16, Zitting 1969–1970), van oordeel, dat het aanbeveling verdient om overeenkomstig het voorstel van de staatscommissie de mogelijkheid van een districtenstelsel in de Grondwet op te nemen.

Aan de Kiesraad zal thans worden gevraagd een beperkt districtenstelsel voor de verkiezing van de Tweede Kamer uit te werken op basis van de volgende, aan de staatscommissie ontleende, uitgangspunten:

- er worden ten minste 12 doch ten hoogste 15 kiesgebieden gevormd, in elk waarvan een ongeveer gelijk aantal leden wordt gekozen;
- de verdeling van de restzetels vindt plaats volgens het stelsel van de grootste gemiddelden;
- partijen die in alle kiesgebieden aan de verkiezing deelnemen, kunnen binnen de kiesgebieden lijstverbindingen aangaan; lijstverbindingen dienen een landelijk karakter te hebben.

2.3. *Stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur*

Een meerderheid van negen leden van de staatscommissie heeft voorgesteld om tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer te stemmen over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet. Als een der gestelde kandidaten bij die verkiezing de volstrekte meerderheid van de bij de Kamerverkiezing uitgebrachte stemmen verkrijgt, zou hij door de Koning moeten worden belast met

de vorming van een kabinet, waarvan hij de leiding heeft (Tweede rapport, blz. 177–191).

Deze leden zijn van oordeel dat een directe uitspraak van de kiezers over de persoon van de optredende minister-president niet onverenigbaar behoeft te zijn met de grondslagen van ons parlementair stelsel. Naar hun mening moet van onverenigbaarheid wel worden gesproken, wanneer als uitgangspunt wordt genomen, dat de minister-president door directe verkiezingen (eventueel in twee ronden) *moet* worden aangewezen, zodat de verhouding tussen regering en Staten-Generaal ingrijpend wordt gewijzigd. In hun voorstel achten zij deze onverenigbaarheid niet aanwezig. Tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer wordt een vrije stemming gehouden met één ronde ten aanzien van de persoon van de toekomstige minister-president. Een dergelijke stemming zou tot gevolg kunnen hebben, dat de uitslag een sterk uitwaaierend beeld geeft en dat er een niet gering aantal blanco stemmen wordt uitgebracht. Het is echter ook mogelijk, dat een kandidaat de absolute meerderheid van de bij de Kamerverkiezing uitgebrachte stemmen behaalt.

In dat geval zou deze persoon met de formatie moeten worden belast en zou hij de leiding van het kabinet op zich moeten nemen, aldus deze leden.

De aldus aangewezen formateur zou zich hebben te gedragen als iedere andere kabinetsformateur en dus hebben te streven naar een kabinet, dat het vertrouwen van de kamers heeft. Er mag evenwel worden verwacht, aldus deze meerderheid, dat een kandidaat die meer dan 50 pct. van de stemmen heeft behaald, kandidaat is gesteld door een groepering van partijen, die de meerderheid in de Tweede Kamer zal hebben verworven. Ook zal de kamer niet licht een aldus benoemde formateur het vertrouwen onthouden. Zo is dus zijn positie wel sterker dan die van een andere formateur, maar hij blijft aangewezen op het vertrouwen van de kamer. Als bij de gehouden stemming geen der kandidaten de hierboven genoemde volstrekte meerderheid verkrijgt, dan vindt de kabinetsformatie op de thans gebruikelijke wijze plaats. De kiezers kunnen desgewenst hun voorkeur voor die procedure uitspreken door blanco te stemmen.

Het voorstel gaat, aldus de meerderheid van de commissie, ervan uit, dat ook de door verkiezing aangewezen minister-president en zijn ambtgenoten in beginsel aan dezelfde regels onderworpen blijven als die thans gelden. Dat betekent, dat zij evenzeer tot aftreden kunnen worden gebracht als thans. Het zou, zo vervolgt de meerderheid, niet verstandig zijn te trachten het gewicht, dat het bij stemming aangewezen zijn van de minister-president heeft voor diens verhouding tot zijn ambtgenoten en tot de kamers, op voorhand door een aantal bedachte en schriftelijk vastgelegde regels te bepalen; dit behoort te worden overgelaten aan het ongeschreven recht, waarop immers het gehele parlementaire stelsel berust.

Tegen het hierboven vermelde voorstel werd door een minderheid van acht leden een aantal bezwaren naar voren gebracht. De meerderheid bestreed op haar beurt deze bezwaren. De regering verwijst voor deze gedachtenwisseling naar de blz. 177–191 van het Tweede rapport der commissie.

Ook de Kiesraad heeft over het onderhavige voorstel geadviseerd.

De meerderheid van de Kiesraad gevoelt tegen het voorstel ernstige bezwaren, op grond waarvan zij meent niet tot aanneming van dat voorstel te mogen raden (Advies Kiesraad, Bijlage I van kamerstuk **9181**, nr. 16, zitting 1969–1970). Afgescheiden van de principiële bedenking, dat dit voorstel – zij het in mindere mate dan het minderheidsvoorstel tot rechtstreekse verkiezing van een minister-president – niet past in ons constitutioneel bestel, verwacht de meerderheid van de Kiesraad van een bepaling als voorgesteld niet een gunstige werking. Zij deelt in het algemeen de bezwaren, welke door de tegenstanders van het voorstel zijn ontwikkeld en welke zij door de voorstanders niet ontzenuwd acht.

De minderheid van de Kiesraad meent het voorstel te moeten steunen. Zij meent, dat dit voorstel en dat inzake een districtenstelsel in hun onderlinge samenhang een goede basis bieden voor een verbeterde functionering van ons politieke systeem. Voor de argumenten ter zake verwijst zij naar het Tweede rapport van de staatscommissie. De bezwaren, die de meerderheid van de Kiesraad tegen deze voorstellen ontwikkelt, komen grotendeels overeen met de bezwaren van de minderheid in de staatscommissie, die naar het oordeel van de minderheid van de Kiesraad in het rapport afdoende zijn weerlegd.

De regering heeft hierboven in haar beschouwingen ten aanzien van de invoering van een beperkt districtenstelsel reeds laten blijken, dat zij een samenbundeling van partijen van wezenlijk belang acht voor een goede werking van het parlementaire stelsel. De invoering van een districtenstelsel in de zin als voorgesteld door de staatscommissie acht zij een belangrijk vereiste om daartoe te geraken. De regering is van oordeel, dat de stemming over de aanwijzing van een formateur in combinatie met de invoering van een beperkt districtenstelsel zal bijdragen tot de totstandkoming van een parlementaire meerderheid als grondslag voor de te vormen regering en tot vergroting van de invloed van de kiezers op de regeringsvorming. De meerderheidsvorming krijgt door het kiezen van een formateur tegelijk met de Kamerverkiezingen een extra stimulans, omdat geen kandidaat-formateur een kans maakt gekozen te worden en daarna ook het vertrouwen te verwerven van de Kamer, als hij niet gesteund wordt door een aantal partijen, die een meerderheid zullen vormen in de Kamer.

Van de zijde van de minderheid van de staatscommissie is de vrees geuit, dat het parlementaire stelsel zou worden aangetast bij realisering van het voorstel. Ook van verschillende zijden in de Tweede Kamer is bij de behandeling van het initiatief-ontwerp-Van Thijn (**10 993**) deze vrees geuit. Gesuggereerd werd, dat de gekozen formateur in feite een schuilnaam is voor de gekozen minister-president. Een verzwakking van de positie van het parlement werd gevreesd.

In de omstandigheid dat de gekozen formateur het vertrouwen dient te hebben van de Kamer om als minister-president op te treden, ligt naar de mening van de regering besloten, dat het voorstel geen afbreuk wil doen aan het parlementaire stelsel. Wel zou de regering een aantasting van het parlementaire stelsel zien in de rechtstreekse verkiezing van een minister-president en met de meerderheid van de staatscommissie verwerpt zij daarom die gedachte.

De regering beschouwt de vertrouwensregel, die geldt tussen regering en parlement, als de pijler van het parlementaire stelsel. Deze regel dient naar haar oordeel onverkort gehandhaafd te blijven. De invoering van een stelsel, dat aan deze regel tekort zou doen, zou dan ook door de regering van de hand worden gewezen. Zij is echter van mening, dat zulks niet het geval is met het voorstel inzake de gekozen formateur. De gekozen formateur is daarin ingepast binnen de grondregels van het parlementaire stelsel. Het is slechts als formateur dat hij een mandaat van het kiezerscorps krijgt, niet als minister-president. Hij kan slechts als minister-president optreden en blijven optreden, als hij het vertrouwen krijgt en behoudt van de Kamer. Om elke twijfel omtrent het blijven gelden van de vertrouwensregel uit te sluiten, zou kunnen worden overwogen de vertrouwensregel in de Grondwet vast te leggen door opneming van de bepaling, dat een minister verplicht is af te treden indien hem het vertrouwen door de Tweede Kamer wordt opgezegd, onverminderd de bevoegdheid van de Kroon om tot ontbinding van de Kamer over te gaan. De onverkorte handhaving van het parlementaire stelsel zou met het opnemen van deze regel worden geaccentueerd.

Opneming van de vertrouwensregel zou naar het oordeel van de regering ook de individuele verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers accentueren en aldus een extra waarborg bieden tegen een ontwikkeling naar een te sterke positie van de minister-president ten opzichte van zijn medeministers – een ontwikkeling ook in de Tweede Kamer bij de behandeling van wetsontwerp **10 993** als mogelijkheid gesignaleerd en niet als wenselijk ervaren.

De regering is zich overigens bewust van de bezwaren, die verbonden kunnen zijn aan het vastleggen in de Grondwet van normen op het stuk van het parlementaire stelsel en de regeringsvorming. Veel dient op dit terrein aan het ongeschreven recht te worden overgelaten. Vastlegging van regels kan leiden tot verstarring van een staatsrechtelijk kader dat om goed te functioneren juist soepelheid en mogelijk-

heid tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden nodig heeft. De regering zou dan ook de gedachte om de vertrouwensnorm in de Grondwet op te nemen ter nadere discussie willen stellen. In elk geval zou voor het overige de ontwikkeling van het instituut van de gekozen formateur aan het ongeschreven recht dienen te worden overgelaten.

De initiatiefnemers van het eerdervermelde wetsontwerp **10 993** hebben aan het voorstel van de staatscommissie nog de bepaling toegevoegd, dat in het geval geen der gestelde kandidaten de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen behaalt, de benoeming van de formateur geschiedt door de Koning, volgens regels bij de wet te stellen. De regering zou met de staatscommissie geen voorziening voor het hier bedoelde geval in de Grondwet willen opnemen. Deze overweging geldt eveneens voor het geval, dat de gekozen formateur niet slaagt in het formeren van een kabinet. De regering acht het gewenst, dat de situatie die in deze gevallen ontstaat wordt opgelost op de wijze die tot dusver bij kabinetsformaties is gevolgd. Hier is juist flexibiliteit gewenst, die door vastlegging van regels in de Grondwet of wet zou worden weggenomen. De situaties, die zich kunnen voordoen zijn immers geenszins alle te voorzien.

De regering is voorts van oordeel, dat het voorstel geen afbreuk doet aan de positie van de Koning. Leidt toepassing van de beoogde bepaling er toe dat een kandidaat-formateur de meerderheid van de stemmen verkrijgt, dan ligt de in het voorstel voorgeschreven benoeming door de Koning van deze persoon tot formateur geheel in de rede. Slaagt deze formateur niet of behaalt geen der kandidaat-formateurs de meerderheid, dan treedt de Koning in de kabinetsformatie op overeenkomstig de gang van zaken tot dusverre.

Concluderend is de regering van mening, dat de stemming over de aanwijzing van een formateur in combinatie met een beperkt districtenstelsel een belangrijke bijdrage kan leveren tot de meerderheidsvorming en tot het betrekken van de kiezers bij de vorming van de regering.

Op de technische merites van het door de staatscommissie voorgestelde stelsel van formateursverkiezing zouden de ondergetekenden in het kader van deze nota niet nader willen ingaan. De vraag of modificatie in het voorstel wenselijk is, kan beter aan de hand van een wetsontwerp onder ogen worden gezien.

In het verband van dit onderwerp wordt nog volledigheidshalve vermeld de als gevolg van de motie-Kolfschoten [1]) in artikel 125 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer genoemde mogelijkheid van een voordracht van die Kamer aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur.

Nu is gebleken, dat de Tweede Kamer ondanks het feit dat het doen van de aanbeveling is geïnstitutionaliseerd in het Reglement van Orde, bij de voorlaatste kabinetsformatie niet tot een aanbeveling en bij de laatste kabinetsformatie ook niet tot beraadslagingen over een aanbeveling is gekomen, lijkt het de regering alleen al met het oog op deze ontwikkelingen niet opportuun om in de Grondwet een bepaling op te nemen krachtens hetwelk de Tweede Kamer een aanbeveling kan doen omtrent de door de Koning te benoemen kabinetsformateur. Naar het oordeel van de regering is het voorstel ook geen essentiële bijdrage tot de wenselijke meerderheidsvorming. De kiezers hebben geen rechtstreekse invloed op de inhoud van de aanbeveling. Een stimulans tot samenwerking tussen partijen vóór de verkiezingen ligt niet in het voorstel besloten. Dat is wel het geval met de voorstellen inzake een beperkt districtenstelsel en de stemming over de aanwijzing van een formateur. Ook uit dien hoofde acht de regering opneming van het voorstel in de Grondwet niet wenselijk.

3. De Eerste Kamer

3.1. *Bestaansrecht van de Eerste Kamer*

Discussies omtrent het bestaansrecht van de Eerste Kamer hebben deze sedert haar instelling begeleid – aldus schrijft de staatscommissie in haar beschouwingen omtrent het tweekamerstelsel (Eindrapport, blz. 84–87).

Tegen het voortbestaan van de Eerste Kamer werd in de commissie het navolgende aangevoerd.

> Een college als de Eerste Kamer kan aan de wetgeving geen bijdrage van betekenis leveren, welke niet reeds door de Tweede Kamer geleverd kan worden. De tegenstanders achten de Eerste Kamer mitsdien in zoverre een overbodige doublure van de Tweede Kamer.
>
> Bovendien zien zij als schaduwzijde van de inschakeling van de Eerste Kamer in het wetgevend proces, dat het toch reeds veel tijd vergende tot stand komen van wetten daardoor nog wordt vertraagd. Dat er ook andere vertragingsfactoren in de wetgeving zijn dan de behandeling in de Eerste Kamer, achten zij geen reden om de Eerste Kamer te handhaven. Voorts wordt aangevoerd, dat de aandacht, die de regering moet geven aan de behandeling van zaken in de Eerste Kamer beslag legt op werkkracht van ministers en ambtenaren, die beter en nuttiger op andere wijze zou kunnen worden besteed.
>
> De overbodigheid van de Eerste Kamer wordt ook wel afgeleid uit de omstandigheid, dat tegenwoordig nagenoeg elk belangrijk wetsontwerp mede het resultaat is van het werk van een permanent of speciaal daartoe ingesteld adviescollege van de regering. Aan een heroverweging in de Eerste Kamer wordt reeds daardoor nog meer dan in het verleden de zin ontnomen. Zulks te meer nu de hierbedoelde adviezen in toenemende mate openbaar worden gemaakt. Als nadeel van wetgeving in twee instanties in de huidige situatie wordt voorts aangevoerd, dat de Eerste Kamer door de wijze van samenstelling een verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking kan zijn en daardoor andere politieke krachtsverhoudingen dan de Tweede Kamer kan vertonen. Juist nu de kiezers meer dan voorheen verschuivingen in het politieke patroon veroorzaken, kan de vertraging, waarmee deze verschuivingen in de samenstelling van de Eerste Kamer doorwerken, eerder als bezwaarlijk worden ondervonden.
>
> Op grond van deze overwegingen was een minderheid van de commissie van oordeel, dat de Eerste Kamer in haar huidige vorm geen reden van bestaan heeft en dat ook een andere vorm van samenstelling of andere bevoegdheden haar bestaan niet of onvoldoende zouden rechtvaardigen. Zij adviseert mitsdien tot opheffing van dit instituut. Het bestaan van de Eerste Kamer is historisch verklaarbaar, maar naar maatstaven van doelmatigheid voor het tegenwoordige onvoldoende verantwoord. Voor de wenselijkheid om in de wetgevingsprocedure ook anderen dan de Tweede Kamer te betrekken hebben deze leden overigens wel begrip. Maar dit vindt in feite reeds plaats doordat èn de adviezen van representatieve colleges van advies èn het voorstel der regering ter openbare discussie staan, voordat de Staten-Generaal definitief beslissen. Mocht men voorts van mening zijn, dat er bovendien nog een mogelijkheid van heroverweging binnen de Staten-Generaal zelf aanwezig zou moeten zijn, dan zou deze tweede behandeling zeer wel kunnen plaatsvinden door de Tweede Kamer zelf, bijvoorbeeld in die zin, dat een bepaald aantal leden een tweede lezing van een wetsontwerp kan verlangen. Het feit, dat in de Eerste Kamer geen personen zitting hebben voor wie de politiek een hoofdberoep is, neemt niet weg, dat in deze kamer dezelfde politieke standpunten en tegenstellingen naar voren komen als in de Tweede Kamer. Aan een tweede wetgevingsinstituut bestaat ook uit dit oogpunt geen behoefte. Ook in de praktijk van de Eerste Kamer vinden deze leden geen reden voor de veronderstelling, dat de revisie van wetsontwerpen daar in betere handen zou zijn dan bij de Tweede Kamer zelf. Een eventuele revisiemogelijkheid binnen de Tweede Kamer zal efficiënter en sneller kunnen functioneren, terwijl daarvan alleen gebruik zal worden gemaakt, wanneer daartoe aanleiding bestaat.

Hiertegenover stond de mening van de meerderheid der commissie, die voorstander was van het behouden der Eerste Kamer.

> Zij acht de bezwaren van de tegenstanders overtrokken en een aantal der aangevoerde argumenten niet juist.
>
> Er ligt een waarborg voor deugdelijke en weloverwogen wetgeving in wanneer de wetsvoorstellen meer dan eenmaal en door kamers van verschillende samenstelling worden bezien. Vooral wanneer de Eerste Kamer, zoals bij ons het geval is, van andere samenstelling is, doordat daarin als regel een ander type van afgevaardigden wordt verkozen, dan in de Tweede Kamer, is de waarborg reëel. De omstandigheid, dat voor de

[1]) Bijlage *Handelingen* II, 1970–1971 – **10 993**, nr. 9.

Eerste-Kamerleden het lidmaatschap meestal een nevenwerkzaamheid is en hen niet verhindert andere maatschappelijke functies te bekleden, bevordert dat de aard der debatten en de wijze, waarop de wetsontwerpen worden bezien, andere zijn dan in de Tweede Kamer, voor welker leden het lidmaatschap hoofdberoep pleegt te zijn en in wier overwegingen de eisen van de politiek in engere zin dan ook een grotere rol spelen. De meerderheid acht het zeer gewenst dat de medewerking aan wetgeving en politiek van personen van het aangeduide type blijft behouden. Zij meent dat daarvan een gunstige invloed uitgaat op de gehele gang van de wetgeving en dat men de feiten dan ook miskent, wanneer men van de Eerste Kamer spreekt als van een doublure van de Tweede Kamer.

De gedachte, dat door het optreden van adviserende colleges e.d. de behoefte aan een Eerste Kamer zou zijn verminderd of zelfs verdwenen, miskent zowel de aard van de bedoelde colleges als die van de Eerste Kamer. Die colleges voorzien in het voorafgaand overleg met ter zake kundigen en de bij de materie het meest betrokkenen. De zin van de behandeling in de Eerste Kamer is juist, dat de resultaten van het overleg, in de Tweede Kamer en in de vóórparlementaire fase gevoerd, nog eens met enige distantie en zonder emotie kunnen worden bezien. Het argument, ontleend aan de vertraging in de wetgeving en het beslag op de werkkracht van ministers en ambtenaren acht de meerderheid weinig overtuigend. In de discussie wordt het argument van de tijd, die de behandeling van wetsontwerpen in de Eerste Kamer aan ministers en ambtenaren kost, wel eens overdreven. In het algemeen vergt deze behandeling niet veel tijd. Wanneer het juist is, dat de wetgeving te traag verloopt en dat ministers en ambtenaren overbelast zijn – en de meerderheid zal het niet ontkennen – dan is de vraag gewettigd of de oorzaak daarvan in het bijzonder bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal ligt.

Een belangrijker argument ten gunste van de Eerste Kamer blijft naar hun mening echter, dat er binnen de Staten-Generaal een afzonderlijk orgaan moet zijn, dat de resultaten van de wetgevende arbeid van de Tweede Kamer aan een nadere toetsing onderwerpt. Hierdoor worden de in het overleg tussen regering en Tweede Kamer tot stand gekomen beslissingen nog eens door een niet bij die totstandkoming betrokken college kritisch overwogen, alvorens zij voor de burgers verbindend worden.

De meerderheid acht het bestaan van een dergelijke revisiemogelijkheid in de wetgevingsprocedure van groot belang. In de wetgeving gaat het om gewichtige beslissingen en het is zeker geen overbodige voorzorg, dat deze beslissingen in een tweede instantie bevestigd dienen te worden alvorens effect te kunnen verkrijgen.

Deze leden zouden het een weinig bevredigende situatie achten, indien de revisie verricht werd door dezelfde personen die in eerste aanleg de beslissing genomen hebben. Dit zou niet bevorderlijk zijn voor een onbevangen en onbevooroordeelde toetsing van de wetsontwerpen. Bovendien zou men waarschijnlijk de situatie krijgen, dat de minderheid, die tegen een ontwerp stemde, dikwijls revisie zal bevorderen. Dit leidt tot nutteloze herhalingen van reeds gevoerde debatten.

Lettend op de gevallen, waarin de Eerste Kamer van haar vetorecht gebruik maakte, menen deze leden te kunnen stellen, dat de Eerste Kamer ook in de praktijk haar bestaansrecht bewezen heeft. Daarnaast wijzen zij erop, dat de preventieve werking, die van het bestaan van de Eerste Kamer uitgaat, niet onderschat moet worden. De wetenschap, dat een minister een in de Tweede Kamer aanvaard amendement in de Eerste Kamer zal hebben te verdedigen, draagt ertoe bij, dat hij zich niet lichtvaardig met een amendement zal verenigen. De meerderheid is dan ook van mening, dat de voordelen van een tweekamerstelsel de eventuele nadelen overtreffen.

Van de argumenten aangevoerd door de tegenstanders van het behouden van de Eerste Kamer weegt voor de regering bijzonder zwaar, dat de Eerste Kamer door de wijze van samenstelling een verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking kan zijn en daardoor andere politieke krachtsverhoudingen dan de Tweede Kamer kan vertonen.

Van het door de voorstanders aangevoerde acht zij vooral van betekenis het betoog dat een waarborg voor deugdelijke en weloverwogen wetgeving daarin is gelegen dat de wetsvoorstellen meer dan eenmaal en door verschillende Kamers worden bezien. De regering beschouwt de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen als een waardevol element van het wetgevingsproces.

Het bezwaar van een mogelijk uiteenlopende politieke samenstelling van de twee kamers kan door een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer worden ondervangen. Daarvoor is derhalve haar afschaffing niet nodig.

Voorts kan worden erkend dat voor wat haar niet wetgevende activiteit betreft de Eerste Kamer tot op zekere hoogte gezien kan worden als een overbodige doublure van de Tweede Kamer. Dit bezwaar kan echter belangrijk worden verminderd door de werkzaamheid van de Eerste Kamer nog meer toe te spitsen op haar functie van heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen. Het ligt in de lijn der verwachting dat een nadere regeling van de bevoegdheden, zoals de regering thans voorstelt, daartoe zal leiden.

Dit overwegende is de regering tot de slotsom gekomen, dat zij aan de Staten-Generaal geen voorstel moet voorleggen tot afschaffing van de Eerste Kamer, doch wel voorstellen moet doen tot wijziging van de positie van de Eerste Kamer ter ondervanging van bezwaren tegen het tweekamerstelsel, zoals dit thans functioneert. Zij meent, dat wijziging dient te worden gebracht in het stelsel van verkiezing, de zittingsduur en de bevoegdheden van de Eerste Kamer. In het vervolg van deze nota wordt hierop nader ingegaan.

Met de staatscommissie wijst de regering ook enige mogelijke alternatieven voor het tweekamerstelsel af.

Het zijn:

a. het zogenaamde Bataafs-Noorse stelsel;

b. het stelsel vervat in het rapport „Het Nederlandse Parlementaire stelsel" van de commissie Parlementaire Democratie van de Partij van de Arbeid (commissie-Burger);

c. de instelling van regionale parlementen.

Hiervoor verwijzt zij naar de beschouwingen der commissie (Eindrapport blz. 87–90).

Op de merites van een ander genoemd alternatief, een stelsel van wetgevingsreferendum zal later in deze nota worden ingegaan. In dit verband volstaan de ondergetekenden met erop te wijzen, dat afgezien van andere bezwaren een zodanig stelsel in ieder geval niet de functie, die de Eerste Kamer naar hun mening behoort te hebben, zou kunnen overnemen.

3.2. *Wijze van verkiezing van de Eerste Kamer*

De staatscommissie stelt in meerderheid voor (Eindrapport blz. 90 en 103-105) de leden van de Eerste Kamer door rechtstreekse verkiezingen te doen aanwijzen.

Zij acht getrapte verkiezingen in strijd met het door de commissie aanvaarde streven de invloed van de kiezers te vergroten. Bovendien acht zij het ongewenst aan provinciale colleges, die immers in wezen geheel andere taken hebben en allereerst met het oog op die taken dienen te worden samengesteld, een bijkomende taak toe te kennen die – zeker in het hierna te vermelden voorstel van de minderheid van de commissie – hun wijze van verkiezing sterk zal beïnvloeden. Als bezwaar wordt ook genoemd, dat de leden van de provinciale staten thans een onevenredig grote invloed kunnen uitoefenen door voorkeurstemmen. Ten slotte werd overwogen, dat voor het uitoefenen van de revisie-taak der Eerste Kamer het geenszins nodig is, dat deze op een andere wijze wordt gekozen dan de Tweede Kamer. Een gelijktijdig met en op dezelfde wijze als de Tweede Kamer gekozen Eerste Kamer zal, daar zij constitutioneel duidelijk een meer bescheiden taak heeft, in politieke betekenis bij de Tweede Kamer achterblijven. Zij zal deze taak echter met meer gezag kunnen vervullen. Ook zal zij, naar de commissie verwacht, gevormd blijven door personen die hun hoofdtaak elders vinden.

Een minderheid van acht leden der staatscommissie ziet in directe verkiezing van de Eerste Kamer grote bezwaren, waarvan de belangrijkste hier worden genoemd.

Door directe verkiezing van de Eerste Kamer zal de politieke positie van deze kamer zeer worden versterkt: zij zal even sterk zijn „gelegitimeerd" als de Tweede Kamer, aldus de minderheid.

Daarnaast staat het bezwaar, dat het eigen karakter van de Eerste Kamer zal verdwijnen. Wanneer de verkiezing op dezelfde wijze geschiedt als voor de Tweede Kamer zal de

kandidaatstelling ook op dezelfde wijze verlopen en door dezelfde factoren worden beïnvloed. De leden zullen van een zelfde type worden. Bovendien zouden ook de kandidaat-Eerste-Kamerleden volop aan de verkiezingsstrijd moeten deelnemen, waardoor wellicht een aantal waardevolle Eerste-Kamerleden, die hun hoofdfuncties elders hebben, bij gebrek aan tijd zou verdwijnen, zulks ten detrimente van de samenstelling van de kamer.

Door directe verkiezing wordt de Eerste Kamer meer een doublure van de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer is zich altijd bewust geweest tegenover de Tweede Kamer als „volkskamer" een bescheiden rol te moeten spelen. Het verschil in wijze van benoeming heeft tot de goede samenwerking tussen beide kamers bijzonder bijgedragen. Voor de toekomstige werking van het tweekamerstelsel zou gelijke wijze van benoeming een gevaarlijke sprong in het duister zijn. Een grote invloed van de kiezer op de samenstelling van de Eerste Kamer kan verkregen worden door de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zo spoedig mogelijk na de verkiezingen voor provinciale staten te doen plaatsvinden en de kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer reeds voor de verkiezingen van provinciale staten te publiceren.

De Kiesraad heeft ter zake van het voorstel van de staatscommissie betreffende de directe verkiezing van de Eerste Kamer op 28 september 1973 advies uitgebracht. Dit advies is gelijktijdig met deze nota aan de Staten-Generaal overgelegd.

De grootst mogelijke meerderheid van de Kiesraad is van oordeel, dat het voorstel van de staatscommissie geen aanbeveling verdient. Zij sluit zich in het algemeen aan bij hetgeen ter zake door de minderheid van de staatscommissie is aangevoerd. Bovendien zou naar haar mening bij gelijktijdige verkiezing der Kamers eens in de vier jaren over de gehele lijn worden beslist over de richting van het te voeren beleid en dus de meer geleidelijke ontwikkeling, welke verzekerd wordt door het verschil van tijdstip van de verkiezingen voor elk der Kamers, wegvallen.

De kleinst mogelijke minderheid van de Kiesraad deelt de bezwaren van de meerderheid geenszins. Zij onderschrijft het standpunt van de meerderheid van de staatscommissie op grond van de argumenten door deze in haar rapport aangevoerd.

Een bezwaar ziet zij ook in het feit, dat de Eerste Kamer leden telt, die hun mandaat – en dan nog indirect! – danken aan statenverkiezingen die 9 jaren tevoren plaatsvonden. Vooral bij het optreden van sterke politieke verschuivingen kan dit belangrijke en, naar het oordeel der minderheid, niet te rechtvaardigen gevolgen hebben.

Wanneer nieuwe politieke partijen grote, maar zeer vergankelijke, stembussuccessen behalen, kunnen deze „toevalstreffers" nog vele jaren in de Eerste Kamer doorwerken. Het kan ook zijn, dat zij nauwelijks effect sorteren. Dat hangt van geheel toevallige omstandigheden af.

Ten aanzien van het bezwaar van de meerderheid van de Kiesraad dat rechtstreekse gelijktijdige verkiezing van de leden van de Tweede en van de Eerste Kamer het eigen karakter van de laatste en het verschil in „type" der leden zal aantasten, merkt de minderheid van de Kiesraad op, dat het eigen karakter van de beide afdelingen der volksvertegenwoordiging wordt bepaald door elks taak en bevoegdheden en dat dit er ook toe leidt dat het „type" der leden verschilt.

De regering schaart zich aan de zijde van de meerderheid van de staatscommissie en de minderheid van de Kiesraad, die een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer voorstaan. Ook zij ziet onvoldoende reden voor het handhaven van getrapte verkiezingen. Zij acht dit met de meerderheid van de staatscommissie in strijd met het streven door deze grondwetsherziening de invloed van de kiezers te vergroten. De regering onderschrijft ook de argumenten van de minderheid van de Kiesraad voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Met name het argument, dat sterke politieke verschuivingen, al naar de omstandigheden nauwelijks of nog zeer lang kunnen doorwerken in de Eerste Kamer acht zij bijzonder overtuigend. Voorts is ook zij van oordeel dat het karakter van de Kamer bepaald wordt door haar taak en bevoegdheden, aan welk onderwerp hierna een beschouwing wordt gewijd.

De ondergetekenden zouden er nog met nadruk op willen wijzen, dat rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer ook wegneemt het bezwaar, dat de verkiezingen voor de provinciale staten mede beheerst worden door de invloed welke wordt toegekend aan de thans bestaande taak van die staten om te fungeren als kiescollege voor de Eerste Kamer.

Ten aanzien van de door de Kiesraad gekoesterde vrees, dat het gevolg van een verschillende regeling betreffende de kiesgebieden voor de verkiezing van elk der Kamers zou kunnen zijn, dat een conflict zou rijzen ten aanzien van de representativiteit van beide Kamers, merken de ondergetekenden op, dat door de nadere uitwerking van het kiesstelsel dit bezwaar kan worden vermeden. Het feit, dat de Eerste Kamer de helft van het aantal leden der Tweede Kamer telt, kan leiden tot een andere verdeling van de zetels over de partijen, indien voor beide Kamers dezelfde kiesdistricten zouden worden ingevoerd. Dit effect zal kunnen worden tegengegaan door voor de verkiezing van de Eerste Kamer het aantal kiesdistricten lager te stellen dan dat voor de Tweede Kamer. Dit is evenwel een aangelegenheid, die, bij opneming in de Grondwet van het voorstel van de staatscommissie inzake een beperkt districtenstelsel, nadere uitwerking zal behoeven in de Kieswet. Ook hierover zal thans het advies van de Kiesraad worden ingewonnen.

Uit het voorgaande volgt dat de door de staatscommissie verworpen gedachte om de Eerste Kamer het karakter te geven van een corporatieve vertegenwoordiging, ook door de regering wordt afgewezen. Ook de Eerste Kamer dient een politieke vertegenwoordiging van het Nederlandse volk te blijven. Dat karakter zou verloren gaan bij een zogenaamde corporatieve samenstelling.

Zij zou dan een belangenvertegenwoordiging worden en mede daardoor haar karakter van kamer van heroverweging ten opzichte van de wetgeving verliezen.

3.3. *Zittingsduur en tijdstip van verkiezing van de Eerste Kamer*

Met de staatscommissie (Eindrapport blz. 90 en 101–102) stelt ook de regering voor het aftreden om de drie jaar van de helft der Eerste-Kamerleden te vervangen door een vernieuwing van de gehele Kamer om de vier jaar.

Er bestaat ook haars inziens geen behoefte aan de Eerste Kamer een duurzamer karakter te geven dan de Tweede Kamer. Zij acht het gewenst dat ook de Eerste Kamer in haar geheel om de vier jaar vernieuwd wordt.

Afzonderlijke aandacht verdient de vraag, of bij directe verkiezing van de Eerste Kamer aan een gelijke zittingsduur van beide Kamers ook verbonden moet worden gelijkheid van het tijdstip waarop de verkiezing wordt gehouden.

De staatscommissie heeft die gelijktijdigheid in haar voorstellen niet door een uitdrukkelijk voorschrift verzekerd. Blijkens haar beschouwingen omtrent de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer gaat de commissie er echter wel van uit dat in de praktijk de verkiezing van beide Kamers zal samenvallen.

De Kiesraad, erop wijzende dat het voorstel van de staatscommissie het tijdstip van de verkiezing in het midden laat, gaat eveneens uit van een gelijktijdige verkiezing van beide Kamers, gelet op de bezwaren die verbonden zouden zijn aan niet op hetzelfde tijdstip te houden verkiezingen. De Kiesraad geeft overigens niet nader aan, welke deze bezwaren zouden zijn.

Het college merkt voorts op, dat het parallel lopen van beide verkiezingen alleen zou kunnen worden verzekerd, indien ook bij het vastlopen der samenwerking met slechts één van de Kamers, bij een ontbinding deswege van die Kamer ook de andere Kamer zou worden ontbonden. Met dat laatste zou echter, aldus de Kiesraad, het ontbindingsrecht worden gedenatureerd, zodat, indien men uit hoofde van de wenselijkheid van gelijktijdige aftreding in die richting zou willen gaan, wel een opzettelijke bepaling in de Grondwet zou worden vereist.

De ondergetekenden achten het juist dat in de voorstellen van de staatscommissie omtrent het tijdstip van de verkiezing van beide Kamers geen dwingende voorschriften in de Grondwet worden gegeven. Hierover kunnen in de Kieswet bepalingen worden opgenomen, zoals ook thans uit de Kieswet het normale tijdstip voor de verkiezing van beide Kamers voort-

vloeit. De normale wettelijke regeling zal echter doorbroken kunnen worden door tussentijdse ontbinding van een der Kamers.

Onder bepaalde omstandigheden kan het van belang zijn om de bezwaren van een ongelijke politieke samenstelling van beide Kamers, die het gevolg is van de verkiezing van één der Kamers, op te heffen door ook de andere Kamer na ontbinding opnieuw te doen verkiezen. In dat geval zal vervolgens de zittingsduur van beide Kamers ongeveer parallel lopen, totdat mogelijk door ontbinding van één van beide Kamers die parallelliteit weer zou worden doorkruist. Het gelijktijdig verkiezen van beide Kamers is echter niet onder alle omstandigheden van een zodanig belang, dat het gerechtvaardigd zou zijn om op basis van een uitdrukkelijke grondwetsbepaling, de ontbinding van een der beide Kamers altijd gepaard te doen gaan met ontbinding van de andere Kamer. Een daartoe strekkende grondwetsbepaling, als door de Kiesraad gesuggereerd, menen de ondergetekenden, op het voetspoor van de staatscommissie, dan ook niet te moeten voorstellen. Een ontwikkeling waarbij in feite de verkiezingen voor beide Kamers gelijktijdig zullen worden gehouden, lijkt zeer wel mogelijk. Het verdient echter de voorkeur om dit aan de staatkundige praktijk over te laten. In feite gebeurt dit ook in de voorstellen van de staatscommissie, waarin een specifieke grondwetsbepaling ter zake niet voorkomt. Door middel van kamerontbinding en door de mogelijkheid om voor een na ontbinding optredende Kamer bij de wet een afwijkende zittingsduur vast te stellen, kan zo nodig worden bereikt, dat de zittingsduur van de twee Kamers weer wordt gesynchroniseerd.

De kiesraad wijst in zijn advies nog op het praktische bezwaar van het houden van twee verkiezingen op één dag. De raad meent overigens zelf dat praktische bezwaren voor een aangelegenheid als hier aan de orde niet van doorslaggevende betekenis kunnen zijn en zullen moeten worden overwonnen. De ondergetekenden sluiten zich hierbij aan. Zij menen in het kader van deze nota op deze meer kiestechnische problematiek niet nader te moeten ingaan.

3.4. *Bevoegdheden van de Eerste Kamer*

3.4.1. *Budgetrecht*

Met de overgrote meerderheid van de staatscommissie (Eindrapport blz. 91–94) is de regering van oordeel, dat het medewerken door de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingswetten, dient te vervallen.

De regering ziet de Eerste Kamer in de eerste plaats als een college van heroverweging, dat de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen nog eens aan een globale toetsing onderwerpt, voordat deze kracht van wet krijgen. Ten aanzien van begrotingsontwerpen kan een zodanige heroverweging geen reële betekenis hebben. De algemene beleidscontrole komt in overwegende mate aan de Tweede Kamer toe. Zij behoeft, zeker in de uitgebreide vorm, waartoe de behandeling van afzonderlijke begrotingshoofdstukken aanleiding kan geven, niet nogmaals door de Eerste Kamer te geschieden.

Dat wil niet zeggen, dat de Eerste Kamer zich geheel van een gedachtenwisseling omtrent het beleid zou moeten onthouden. Deze kan echter in de Eerste Kamer een veel meer globaal karakter hebben.

De door de staatscommissie gedane suggestie van een algemene discussie met de regering, nadat de door regering en Tweede Kamer vastgestelde begrotingswetten ter kennis van de Eerste Kamer zijn gebracht, acht de regering dan ook waardevol in het vertrouwen, dat de Eerste Kamer zich hierbij tot de hoofdlijnen van het beleid zal beperken. In dit verband verdient vermelding de door de Eerste Kamer voor het eerst ten aanzien van de begroting voor 1972 gevolgde praktijk om de begrotingshoofdstukken zonder discussie af te doen maar op een later tijdstip per departement met de bewindslieden een openbare gedachtenwisseling over het gevoerde en het nog te voeren beleid te houden. Deze gewijzigde werkmethode ontmoet bij de regering waardering.

Zij acht het echter gewenst om in het kader van de grondwetsherziening een meer fundamentele voorziening ter zake te treffen door in de Grondwet te bepalen, dat alleen de Tweede Kamer medewerkt aan de vaststelling van de rijksbegroting. Evenals de meerderheid der commissie is zij van mening, dat hierbij past, dat de verantwoording van het geldelijk beheer ook slechts aan de Tweede Kamer wordt gedaan.

3.4.2. *Deelneming aan de wetgeving*

Zoals zij in het voorgaande reeds tot uitdrukking heeft gebracht hecht de regering grote waarde aan de bijdrage die de Eerste Kamer als college van heroverweging op het gebied van de wetgeving kan leveren. Daarbij blijkt een mondelinge discussie over wetsvoorstellen in tweede instantie geenszins steeds noodzakelijk te zijn. De regering heeft haar gedachten laten gaan over de mogelijkheid, dat de Eerste Kamer alleen dan tot heroverweging van wetsvoorstellen zou overgaan indien de kamer dit zelf nuttig of noodzakelijk acht. Mogelijk zou daardoor het doelmatig functioneren van de Kamer worden bevorderd en het tot stand brengen van wetten bespoedigd, hetgeen zowel de Eerste Kamer als de regering tijdwinst zou kunnen opleveren. Naar analogie van de huidige regeling inzake goedkeuring van verdragen zou dan in de Grondwet kunnen worden bepaald, dat behandeling van wetsontwerpen door de Eerste Kamer alleen geschiedt, indien de wens daartoe wordt te kennen gegeven door een bepaald aantal leden van die kamer binnen een vaste termijn nadat de Tweede Kamer het door haar aanvaarde ontwerp aan de Eerste Kamer heeft toegezonden. Hoezeer de regering dit denkbeeld ook aantrekkelijk acht, tegen de uitvoering rijzen echter praktische bezwaren. Bij de uitvoering daarvan zou waarschijnlijk juist zoals bij de goedkeuring van verdragen een termijn van 30 dagen moeten worden vergund, binnen welke het vereiste aantal leden der Kamer de wens te kennen zou moeten geven een wetsontwerp te behandelen. Dat zou in een aanmerkelijk aantal gevallen tot vertraging in de afdoening van wetsontwerpen leiden [1]).

Daarom heeft de regering van deze gedachte afgezien en sluit zij zich aan bij de staatscommissie, in wier voorstellen de bevoegdheden van de Eerste Kamer ter zake van de wetgeving geen wijziging ondergaan.

Met de commissie verwerpt zij derhalve ook de gedachten van toekenning aan de Eerste Kamer van het recht van initiatief, het recht van amendement of het recht wetsontwerpen naar de Tweede Kamer terug te zenden.

De regering acht het evenmin als de staatscommissie wenselijk aan de Eerste Kamer deze bevoegdheden toe te kennen. Voor een goede uitoefening van de taak der Kamer op het stuk van de wetgeving, die uit heroverweging bestaat, is het geenszins nodig, dat de Eerste Kamer de beschikking krijgt over andere instrumenten dan zij nu reeds heeft.

In het bijzonder van het recht van terugzending aan de Tweede Kamer met aanduiding van noodzakelijk geachte wijzigingen verwacht zij een ongewenste verzwaring en vertraging van de wetgevingsprocedure.

De wetgevende activiteit van de Eerste Kamer zou daardoor een ander, meer omvattend karakter krijgen, die het kader van heroverweging te buiten zou gaan. Aan de bestaande situatie, dat de Eerste Kamer over een wetsontwerp, zoals het door de Tweede Kamer is aanvaard, wel met de regering van gedachten kan wisselen, maar uiteindelijk dat ontwerp, zoals het er ligt, slechts in zijn geheel kan aannemen of verwerpen, zou de regering niets willen toe- of afdoen. Ook een vermindering van bevoegdheden, zoals in een regeling van suspensief veto besloten

---

[1]) Van de 167 wetsontwerpen, welke in de zitting 1970–1971 zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer zijn behandeld, werden 48 binnen 30 dagen na de behandeling in de Tweede Kamer door de Eerste Kamer afgehandeld. Voor het zittingsjaar 1971–1972 bedroegen deze cijfers respectievelijk 145 en 64. (Gegevens ontleend aan Parlementair Jaarboek „Parlement en Kiezer", 1971–1972 en 1972–1973).

ligt, wijst zij derhalve af. Zou de Eerste Kamer nog slechts de bevoegdheid hebben om bij de Tweede Kamer op herziening of verwerping van een eerder door die Kamer aangenomen ontwerp aan te dringen, dan zou van een wezenlijk functioneren van de Eerste Kamer nauwelijks meer sprake zijn.

3.4.3. *Verdere bevoegdheden van de Eerste Kamer*

De regering ziet ook voor de toekomst de staatkundige taak van de Eerste Kamer voornamelijk gelegen in de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen. Haar beoordeling ten aanzien van het anders dan in wetsontwerpen tot uitdrukking komende regeringsbeleid zal slechts van beperkte aard kunnen zijn.

De vraag rijst hierbij of daarmede in overeenstemming is te achten, dat zij gelijke rechten als de Tweede Kamer bezit ten aanzien van het verkrijgen van inlichtingen van de regering en het instellen van onderzoek (enquête). Naar de regering meent, kan dit laatste recht zonder bezwaar vervallen; de Eerste Kamer heeft daarvan nog nimmer gebruik gemaakt. Het vervallen van dit recht kan ook het verschil in de beoordelingspositie van de twee Kamers accentueren.

Wat het recht van interpellatie betreft, daarvan pleegt de Eerste Kamer wèl gebruik te maken, zij het dan ook een beperkt gebruik. Mede daarom wil de regering niet voorstellen aan de Eerste Kamer dit recht te ontnemen al acht zij het in de lijn van de hier voren geschetste ontwikkeling te liggen, dat zo al van dit recht gebruik wordt gemaakt, aan de uitkomst van het verstrekken van inlichtingen geen politieke gevolgen worden verbonden.

Uit het in de aanvang van deze paragraaf gestelde vloeit tevens voort dat de regering het niet met de staatkundige aard en taak der Eerste Kamer in overeenstemming acht, dat zij door het opzeggen van het vertrouwen een Minister zou kunnen verplichten af te treden. Zoals reeds eerder werd opgemerkt, komt de algemene beleidscontrole in overwegende mate aan de Tweede Kamer toe. Daaruit volgt dat het ontbreken van de vertrouwensrelatie tussen regering en Staten-Generaal met als gevolg het heengaan van een minister c.q. het kabinet uitsluitend in de confrontatie tussen kabinet en Tweede Kamer tot uitdrukking dient te komen.

4. Wetgevingsreferendum en volksinitiatief

4.1. *Wetgevingsreferendum*

In navolging van de staatscommissie (Eindrapport, blz. 157–162) wil de regering een beschouwing wijden aan het wetgevingsreferendum.

Bij het referendum worden bepaalde voorstellen hetzij vanwege de regering hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming onderworpen. Soms moeten krachtens constitutionele bepalingen zekere gewichtige voorstellen altijd aan een referendum worden onderworpen, soms ook is een referendum alleen nodig, wanneer een parlementaire minderheid of een bepaald aantal kiezers dit verlangt.

> De commissie heeft de invoering van een wetgevingsreferendum zorgvuldig overwogen. Zij had daarbij het oog op een beslissend referendum in die zin, dat reeds door de Staten-Generaal behandelde wetsontwerpen aan het oordeel van de kiezers kunnen worden onderworpen.
>
> Bepaald verwerpelijk acht de commissie de constructie, waarbij het referendum in de plaats zou kunnen treden van een parlementaire behandeling. Zulk opzij schuiven van de volksvertegenwoordiging zou strijden met de grondgedachte van het representatieve stelsel.
>
> Eveneens wijst de commissie de gedachte af om een wetsontwerp, dat de kamers hebben verworpen, alsnog met voorbijgaan daarvan via een referendum tot wet te kunnen verheffen. Aldus zou te veel gelegenheid worden geschapen om in de normale parlementaire procedure in te grijpen.
>
> Belangrijke aanhang vond in de commissie evenwel een beperkte referendummogelijkheid, waarbij – behoudens bij algemene wet te bepalen uitzonderingen – door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerpen aan een referendum zouden kunnen worden onderworpen, wanneer dit binnen een bepaalde termijn door een bepaald aantal kiezers zou worden verlangd. Bij een dergelijke figuur zou verzekerd zijn, dat alleen onderwerpen welke de belangstelling van een breder publiek genieten en dus het vermoeden van vatbaarheid voor een beoordeling door het electoraat bezitten, voor een referendum in aanmerking komen. Voorts kunnen door in de wet de gevallen te omschrijven, waarin het referendum geen toepassing kan vinden, voorstellen, waarvoor geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn en onderwerpen, die al te licht tot demagogie aanleiding kunnen geven aan de mogelijkheid van een directe kiezersuitspraak worden onttrokken.
>
> De leden van de commissie, die invoering van deze figuur voorstaan, menen, dat door de uitlokking van een referendum kamerleden en politieke partijen als het ware gedwongen worden tot een confrontatie met de kiezers, die willen weten of het voorliggend wetsontwerp nu zo nodig was dan wel juist in deze vorm moest worden aanvaard. Het lijkt deze leden gewenst, dat de kamerleden en de partijen op die wijze verplicht worden de problemen, waar de staatkunde voor staat, aan de kiezer begrijpelijk te maken.
>
> Een meerderheid van de commissie is wel van oordeel, dat in de hierboven omschreven vorm aan een reeks van bezwaren tegen het referendum kan worden tegemoetgekomen, maar meent niettemin de invoering van deze figuur te moeten ontraden. Zij heeft daarbij laten wegen, dat de besproken oplossing slechts van bescheiden betekenis kan zijn, aangezien de kiezers slechts de gelegenheid krijgen om, nadat de Staten-Generaal ja hebben gezegd, alsnog een neen te doen horen. Rekent men daarbij met de ernstige vertragingen, welke een referendumprocedure in de toch vaak reeds langzame wetgeving kan veroorzaken en met de mogelijkheid, dat op belangrijke punten het wetgevend beleid kan worden doorkruist, dan komt men, aldus de meerderheid, tot een ongunstige conclusie.

De regering meent met de staatscommissie, dat het toekennen van enigerlei directe zeggenschap aan het electoraat in beginsel niet in strijd behoeft te zijn met het representatieve stelsel, zoals dat hier te lande geldt.

Bezwaarlijk acht de regering echter, dat de praktijk van het referendum vaak een behoudende tendentie vertoont. Een vooruitstrevend wetgevingsbeleid wordt veeleer gediend door een stelsel van representatieve democratie, dat ondersteund en gestimuleerd wordt door een actieve publieke opinie, die zich openbaart in de pers en andere massa-communicatiemiddelen en die ook in de uitoefening van het recht van petitie en door middel van vergaderingen en betogingen tot uitdrukking kan komen.

Een ander bezwaar is naar het oordeel van de regering, dat het aanvragen van een referendum het gevolg kan zijn van het richten van de publieke belangstelling op één aspect van een ontwerp van wet of op één onderdeel van een geheel van wettelijke maatregelen. Dit bergt het gevaar in zich, dat daarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met het wetsontwerp als geheel of met andere reeds bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving en meer in het algemeen met het geheel van het te voeren beleid. Voor de harmonie hiervan te waken is met name de taak van het parlement.

De regering sluit zich daarom aan bij de conclusie van de meerderheid der commissie, dat niet tot invoering van een wetgevingsreferendum moet worden overgegaan.

4.2. *Volksinitiatief*

Het volksinitiatief omschrijft de staatscommissie als volgt (Eindrapport blz. 157–159).

> Het strekt ertoe het volk zelf het recht te verlenen het initiatief te nemen tot het doen van voorstellen van wet of van andere voorstellen (b.v. tot het stichten van onderwijsinstellingen of het treffen van verkeersvoorzieningen).
>
> Daarbij zal steeds de eis moeten worden gesteld, dat een bepaald minimum aantal burgers een voorstel doet. Soms zal zulk een voorstel aanstonds aan een volksstemming worden onderworpen, soms ook zal het voorstel aan het parlement worden voorgelegd, opdat dit zich erover kan uitspreken en

er een zodanige vorm aan kan geven dat het in het kader van de bestaande wetgeving (of de financiële mogelijkheden) past.

De commissie ziet de aantrekkelijkheid van het volksinitiatief in de aan de kiezers geboden gelegenheid onderwerpen, die zij door de volksvertegenwoordiging verwaarloosd achten – en dat kunnen onderwerpen zijn, die geen partij, of althans de meerderheid niet durft aan te vatten, omdat zij een knuppel in het politieke hoenderhok zouden werpen – aan de orde te stellen en daarover een uitspraak te verkrijgen. Het is zeer wel denkbaar, dat de volksvertegenwoordiging goede gronden heeft om het onderwerp niet aan de orde te stellen, maar dan is het voordeel van een volksinitiatief, dat de parlementsleden worden gedwongen opening van zaken te geven en duidelijk te zeggen waarom de zaak niet opportuun is.

Er leven onder de bevolking vele verlangens, soms diep geworteld, soms van meer ephemere aard. Het is vaak mogelijk om die verlangens in wetsvorm te formuleren.

Echter erkent zij daarvan ook bezwaren. Die komen naar voren wanneer gevraagd wordt, hoe zich het voorgestelde verhoudt tot allerlei andere zaken, die men niet missen en allerlei andere belangen, die men niet krenken wil, en voor de verwezenlijking waarvan meestal aanzienlijke bedragen op de begroting moeten worden gevonden. Haar slotsom is, dat invoering van de figuur van het volksinitiatief moet worden ontraden. Van deze figuur – aldus de commissie – is in ons land nog weinig studie gemaakt en van groot verlangen ernaar is ook overigens niet gebleken. Daardoor ontbreken de voorwaarden, die zouden moeten zijn vervuld om invoering ernstig te overwegen.

Ten gunste van het instituut van volksinitiatief kan naar het oordeel van de regering het volgende worden aangevoerd:

Het biedt een geordende weg waarlangs verlangens van actiegroepen de aandacht van het parlement kunnen krijgen. Op een doelmatige, geïnstitutionaliseerde wijze kunnen die verlangens tot een volwaardige parlementaire behandeling gebracht worden. Door het vereiste van voldoende adhesiebetuigingen zal duidelijk worden, of door actiegroepen geuite verlangens al of niet in belangrijke mate steunen op bij de bevolking levende wensen. Het parlement heeft daarmee een maatstaf aan welke zaken meer of minder aandacht valt te besteden.

Doch deze positieve aspecten roepen ook bezwaren en twijfel op.

Als een praktisch bezwaar is te beschouwen, dat indien een stelsel van volksinitiatief bij de bevolking goed aanslaat, dit kan leiden tot een aanzienlijk beslag op de tijd van het parlement. Bij werkelijk belangrijke voorstellen, die parlement en regering ten onrechte hebben laten liggen, mag dit niet als een bezwaar gezien worden. De kans is echter niet denkbeeldig dat er denkbeelden naar voren gebracht worden die reeds in de een of andere vorm in het parlement ter sprake zijn geweest of waaraan terecht is voorbijgegaan. Het parlement zal zich dan niettemin met het volksinitiatief moeten bezighouden. Het argument van de beperkte parlementaire tijd is dan niet zonder gewicht.

Ook hier dient te worden bedacht, dat een bij volksinitiatief voorgestelde maatregel veelal het gevolg kan zijn van op één aspect gerichte belangstelling en activiteit, met de daarmede gepaard gaande, bij de bespreking van het referendum weergegeven gevaren.

Van bij volksinitiatief ingediende populaire voorstellen zou voorts een zodanige druk op de wetgever kunnen uitgaan, dat zij aanvaard worden ook indien het algemeen belang daarmee niet gediend is. Wordt daarentegen een voorstel afgewezen, waaraan een grootscheepse en langdurige campagne is voorafgegaan om het tot parlementaire behandeling te brengen, dan zal dit tot gevoelens van onvrede bij de bevolking kunnen leiden.

Bij dit alles komt de ernstige twijfel of het parlementaire initiatief te kort schiet in het ter discussie stellen van zaken die dit waard zijn. De uitoefening van het formele initiatiefrecht is de laatste jaren juist sterk in opkomst. Ook buiten de formele uitoefening van dit recht worden in het parlement tal van bij de bevolking levende wensen aan de orde gesteld. Het is zeer de vraag of datgene wat het parlement laat liggen inderdaad serieuze belangstelling verdient.

Op al deze gronden zal de regering geen voorstel doen tot invoering van het instituut van het volksinitiatief. Van een actieve publieke opinie zoals hier te lande bestaat, gaat een voldoende aanvullende werking op regering en parlement uit, waardoor gerechtvaardigde volksverlangens die – soms slechts ogenschijnlijk – geen genoegzame aandacht van deze officiële organen lijken te verkrijgen, het voorwerp van nauwgezette bestudering en overweging worden en tot de vereiste maatregelen – voor zover praktisch te verwezenlijken – zullen voeren.

Volledigheidshalve wordt hieraan toegevoegd, dat noch de bepalingen van de huidige Grondwet noch die van de staatscommissie zich verzetten tegen het bij de wet voor provincies en gemeenten mogelijk maken van een stelsel van volksinitiatief. Anders dan ten aanzien van de formele wetgeving het geval is, houdt de Grondwet geen regeling in omtrent het initiatief tot de vaststelling van de wetgeving van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Ook onder de nieuwe Grondwet zou de regering het oordeel in hoeverre hier voorzieningen moeten worden getroffen aan de organieke wetgever willen overlaten.

5. Grondrechten

5.1. *Aanhangige wetsontwerpen*

Een tweetal bij de jongste partiële grondwetsherziening ingediende wetsontwerpen tot grondwetswijziging is nog in eerste lezing bij de Tweede Kamer in behandeling te weten:

- het ontwerp van wet tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (**11 051**);
- het ontwerp van Rijkswet tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (**11 052**).

De regering zal deze wetsontwerpen in nadere overweging nemen, enerzijds met het oog op de inpassing van deze wetsontwerpen in het kader van de algehele herziening van de Grondwet, anderzijds voor wat betreft de vraag of zij wat de inhoud der voorstellen aangaat wijziging wenselijk oordeelt. Met name stelt de regering zich voor het voorgestelde artikel inzake de vrijheid van meningsuiting (artikel 9b uit wetsontwerp **11 051**) opnieuw in beschouwing te nemen.

5.2. *Sociale grondrechten*

De voorstellen van de Sociaal-Economische Raad tot opneming in de Grondwet van sociale grondrechten hebben de staatscommissie bij haar beraad een belangrijke steun geboden.

Zoals zij in haar hieraan gewijde beschouwingen (Eindrapport blz. 212–239) opmerkt, is het inzicht gegroeid, dat de overheid op verschillende terreinen voorwaarden dient te scheppen op grond waarvan de mens zich in zijn individualiteit kan ontplooien. Mede in dit licht zijn naast de klassieke grondrechten tevens de sociale rechten naar voren gekomen. Door opneming in de Grondwet van sociale grondrechten wordt de ter zake reeds bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermd. Bovendien krijgt deze wetgeving door haar verankering in de Grondwet een erkenning als maatschappelijke verworvenheid en wellicht tevens een stimulans voor verdere ontwikkeling en uitbouw. Tegen het mogelijke verwijt, dat de Grondwet op dit punt een programmatisch karakter zou krijgen, voert de staatscommissie aan, dat sociale grondrechten wel naar de toekomst verwijzen, maar tevens de juridische plicht scheppen om op de ingeslagen weg voort te gaan. Een opdracht tot regeling aan de wetgever houdt evenzeer als een voorschrift met zelfstandige rechtswerking voor de burgers een belangrijke rechtswaarborg in; ditzelfde geldt voor die gevallen waarin aan de overheid in het algemeen de zorg voor de realisering van een sociaal recht wordt opgedragen.

De regering kan het hier weergegeven betoog van de staatscommissie volledig onderschrijven. Zij acht het voorts van groot belang, dat een advies van de S.E.R. ter tafel ligt, waarin eveneens voor opneming van sociale grondrechten in de Grondwet wordt gepleit.

Zeker in internationaal, maar ook in nationaal kader is het inzicht gegroeid, dat de sociale grondrechten van niet minder betekenis zijn dan de klassieke vrijheids- en gelijkheidsrechten. Evenals deze immers zijn sociale grondrechten als fundamenteel voor de samenleving te beschouwen. Het ideaal van vrijheid en gelijkheid zoals belichaamd in de klassieke grondrechten heeft een aanvulling nodig om ten volle materiële betekenis te krijgen. Een Grondwet, geschreven voor nu en voor de toekomst, mag aan deze ontwikkeling niet voorbijgaan en dient naast vastlegging van de geestelijke en fysieke vrijheid en de gelijkheid, ook aandacht te wijden aan de bestaanszekerheid van de mens en aan het streven naar zijn individuele en maatschappelijke ontplooiing.

De regering is niet de opvatting toegedaan dat bepalingen over sociale grondrechten in de Grondwet zouden misstaan. Ook al dienen deze bepalingen overwegend als instructienormen, dat wil zeggen als opdrachten aan de overheid, te worden geformuleerd, dan nog is dat op zichzelf geen reden om ze niet in de Grondwet op te nemen. Ook de huidige Grondwet kent instructienormen; te denken valt aan de bepalingen inzake onderwijs en armenzorg. De regering kan de door de S.E.R. in zijn advies tot uitdrukking gebrachte gedachte onderschrijven, dat de Grondwet een weerslag is en mag zijn van wat algemeen in het volk als belangrijk voor de juridische vormgeving van het staatsbestel wordt gevoeld, ook al vloeien er niet direct subjectieve rechten uit voort.

Op grond van de hierboven weergegeven overwegingen is de regering tot de overtuiging gekomen, dat vastlegging van bepaalde sociale grondrechten in de Grondwet aanbeveling verdient. Daarbij vindt zij in de voorstellen van de staatscommissie waardevolle aanwijzingen voor hetgeen de Grondwet op dit punt zou kunnen inhouden.

De concrete inhoud van hetgeen inzake de sociale grondrechten in de Grondwet ware op te nemen kan evenwel vruchtbaarder worden besproken in het kader van een wetsontwerp.

Voorts willen de ondergetekenden op deze plaats nog aandacht schenken aan het vraagstuk van de plaats in de Grondwet van de sociale grondrechten.

Anders dan de meerderheid der staatscommissie, die deze in een apart hoofdstuk, achter het hoofdstuk Wetgeving en bestuur wilde opnemen zijn de ondergetekenden met een minderheid van de staatscommissie van oordeel, dat de sociale grondrechten in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet dienen te worden geplaatst als de klassieke grondrechten.

Naar het oordeel van de regering vertonen de sociale grondrechten een duidelijke samenhang met de klassieke grondrechten, al is er wel dit verschil, dat de sociale grondrechten meer dan de klassieke grondrechten taakstellingen zullen inhouden voor wetgeving en bestuur. De samenhang tussen de beide categorieën van grondrechten is hierin gelegen, dat zij elkaar aanvullen. Beide hebben zij betrekking op twee met elkander samenhangende aspecten van het menselijk bestaan in de samenleving: de geestelijke en fysieke vrijheid en de gelijkheid enerzijds en de bestaanszekerheid van de mens en zijn individuele en maatschappelijke ontplooiing anderzijds.

6. Toetsing van de wet aan de Grondwet

In haar Tweede rapport (blz. 34–41) heeft de staatscommissie in meerderheid voorgesteld de toetsing van de wet aan de grondwetsbepalingen inzake de klassieke grondrechten mogelijk te maken. Het kabinet-De Jong wees dat voorstel af, zoals blijkt uit de nota van 24 november 1969 (Bijl. Hand. II 1969–1970, 9181, nr. 13, punt 2, onder *a*) en uit de memorie van toelichting bij wetsontwerp **11 051**, par. 5.

De regering onderschrijft de gedachte die aan het voorstel van de meerderheid der staatscommissie ten grondslag ligt, namelijk dat de individuele vrijheidssfeer zoveel mogelijk beschermd dient te worden. Niettemin wegen bij haar de nadelen van de invoering van het toetsingsrecht zwaarder dan de voordelen.

In het algemeen kunnen de ondergetekenden de bezwaren die door de minderheid van de staatscommissie en door het kabinet-De Jong naar voren zijn gebracht, delen. Minder zwaar telt voor hen het door dat kabinet aangevoerde argument dat in het voorstel van de staatscommissie verschillende organen tot toetsing geroepen worden en dat deze tot uiteenlopende interpretaties van de betreffende grondwetsartikelen kunnen komen.

Het bezwaar erkennende zijn de ondergetekenden van oordeel, dat dit zou kunnen worden ondervangen door de toetsing op te dragen aan één rechterlijk orgaan.

Dit zou echter meebrengen, dat indien bij een rechterlijk orgaan of bij een administratieve beroepsinstantie twijfel zou rijzen aan de grondwettigheid van een wet, de vraag zou moeten worden voorgelegd aan de met toetsing belaste instantie om daarover bij wege van prejudiciële beslissing te oordelen, alvorens over de zaak zelve uitspraak zou worden gedaan. Dit zou een aanmerkelijke vertraging en verzwaring van de procedure ten gevolge kunnen hebben.

Een belangrijke overweging is, dat ook bij de klassieke grondrechten zich politieke strijdpunten kunnen voordoen; in de gevallen dat de grondrechtsbepalingen meer algemene begrippen bevatten als gelijkheid of openbare orde, is het juist bij de uitwerking van die begrippen in de formele wet dat politieke strijdpunten tot een oplossing moeten worden gebracht.

Voor het beslechten van deze strijdvragen achten de ondergetekenden de politieke organen het best gekwalificeerd. Het oordeel van de politieke organen, zoals dat in de wet gestalte heeft gekregen, dient niet krachteloos te kunnen worden gemaakt door een of meer rechterlijke instanties, wier leden geen verantwoording aan het parlement verschuldigd zijn en onafzetbaar zijn. Voorts houden de ondergetekenden er ernstig rekening mee, dat de rechter, indien hem bevoegdheid tot toetsing van de formele wet aan de Grondwet zou worden toegekend, betrokken zou kunnen worden in de politieke strijd. Dit zou zijn positie van onafhankelijkheid en onpartijdigheid schaden en het zou kunnen leiden tot een sterke partij-politieke druk op de benoemingen van rechters.

Of de rechter wel de nodige terughoudendheid zou betrachten bij invoering van een rechterlijk toetsingsrecht, valt met geen zekerheid te voorspellen. Verder wijzen de ondergetekenden er op, dat thans, als de rechter recht schept naast de wet of door interpretatie van de wet, correctie van dit rechterlijk oordeel – zo zulks wenselijk voorkomt – mogelijk is door wetswijziging.

Bij toetsing van een formele wet aan de bepalingen inzake klassieke grondrechten zou zodanige correctie uitsluitend kunnen geschieden langs de moeilijke weg van grondwetsherziening.

Niet te onderschatten is voorts het gevaar van de rechtsonzekerheid die zou ontstaan als boven de formele wet steeds als een zwaard van Damocles het rechterlijk oordeel over de grondwettigheid van de wet zou komen te hangen.

Alles overwegende delen de ondergetekenden de conclusie van de minderheid van de staatscommissie en van het kabinet-De Jong namelijk dat nu in het verleden niet is gebleken dat het ontbreken van de bevoegdheid van de rechter om wetten te toetsen aan de grondwettelijke bepalingen inzake de klassieke grondrechten een leemte vormde, het scheppen van deze bevoegdheid, mede in het licht van de daaraan verbonden bezwaren, onvoldoende verantwoord is.

Het vraagstuk van de toetsing van de wet aan de overige bepalingen der Grondwet besprak de staatscommissie in haar Eindrapport (blz. 251–257). In grote meerderheid verwierp zij de gedachte om het toetsingsrecht in volle omvang toe te kennen.

Zoals hierboven is gezegd, wijst de regering het voorstel om de rechter de bevoegdheid te geven wetten te toetsen aan de grondrechtsbepalingen in de Grondwet af. Uit de afwijzing van dit voorstel der staatscommissie volgt, dat de regering a fortiori tegen een algehele opheffing van de onschendbaarheid van de wet is. Bezwaren welke tegen eerstbedoeld toetsingsrecht kunnen worden geldend gemaakt, worden sterker wanneer het gaat om toetsing van wetten aan de gehele Grondwet. In het bijzonder ten aanzien van de grondwettelijke bepalingen inzake de inrichting en bevoegdheid van organen alsmede ten aanzien van bepalingen inzake sociale grondrechten geldt, dat de interpretatie van die bepalingen aan de politieke organen moet worden overgelaten, aangezien anders de rechter zou worden betrokken in de politieke strijd, hetgeen niet denkbeeldige gevaren zou opleveren voor zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

7. Openbaarheid van bestuur

7.1. *Algemeen*

Van verschillende zijden heeft de staatscommissie het vraagstuk van de openbaarheid van bestuur benaderd.

In het navolgende zal aandacht worden gewijd aan enkele hoofdpunten. De punten die niet aan de orde komen, zijn op zichzelf niet onbelangrijk, maar het zou de nota te gedetailleerd maken indien ook op die punten zou worden ingegaan. De discussie daarover kan beter gevoerd worden aan de hand van concrete voorstellen tot wijziging van de Grondwet.

Met de staatscommissie (Eindrapport blz. 177–180) is de regering van oordeel, dat openbaarheid van bestuur te beschouwen is als een onmisbaar middel om de burger inzicht te geven in het overheidsbeleid. Openbaarheid van bestuur strekt ertoe, dat hij door het verkrijgen van meer inzicht zich een beter gefundeerd oordeel kan vormen over dit beleid en de daarvoor verantwoordelijke bestuurders. Aldus bevordert openbaarheid van bestuur de politieke participatie van de burger, die een wezenlijk bestanddeel vormt van de democratie.

Openbaarheid van bestuur vergroot ook de mogelijkheid tot het inroepen van rechterlijk optreden tegen onrechtmatig overheidshandelen.

Voorts stelt openbaarheid van bestuur de vertegenwoordigende lichamen in staat hun controlerende en medewetgevende taak optimaal te vervullen.

Naar het gevoelen van de regering vloeit openbaarheid van bestuur zozeer voort uit het wezen van de democratie en van de rechtsstaat, dat in de Grondwet als fundamentele wet voor de Nederlandse staatsorde een algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur dient te worden opgenomen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting voor het Ministerie van Algemene Zaken voor 1974 heeft de eerste ondergetekende zijn visie ontvouwd omtrent hetgeen in de naaste toekomst op het terrein van de openbaarheid van bestuur tot stand kan worden gebracht. Hij heeft daarbij in uitzicht gesteld dat nog in dit parlementaire jaar een wetsontwerp zal worden ingediend waarin het openbaar maken van rapporten van adviescolleges wordt geregeld. In het hierna volgende onderdeel van deze nota wordt daarop nog teruggekomen.

Verder heeft de eerste ondergetekende meegedeeld, dat een stelsel van richtlijnen zal worden uitgevaardigd strekkende tot het verstrekken van informatie en het overleggen van overheidsdocumenten in verschillende fasen van beleidsvoorbereiding. Met dit systeem van richtlijnen kan worden geëxperimenteerd. Het ligt in de bedoeling van de regering de instelling van een Raad voor de openbaarheid te bevorderen. Daarin zullen ook vertegenwoordigers van de publiciteitsmedia zitting krijgen. De Raad zal onder meer op de functionering van dit stelsel van richtlijnen kunnen toezien en zal wijzigingen en verbeteringen kunnen voorstellen. De ervaringen hiermee opgedaan en die, verworven bij de lagere overheden, kunnen wellicht de bouwstenen leveren voor verder gaande wetgeving inzake de openbaarheid van het bestuur.

Dat de openbaarheid van het bestuur ten volle bij de wet zou kunnen worden geregeld, betwijfelt de regering. Bij het redigeren van de grondwetsbepaling zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Anders dan de voorstellen van de staatscommissie op dit punt luiden, zal deze bepaling naar het oordeel van de regering niet een wettelijke regeling dwingend moeten voorschrijven.

De regering denkt voor de formulering van de algemene bepaling inzake openbaarheid van bestuur die in de Grondwet zou moeten worden opgenomen aan een redactie die voor de overheid – zowel de centrale als de lagere overheid – tot uitdrukking brengt dat openbaarheid zal worden betracht voor zover deze verenigbaar is met de overige eisen die gelden voor goed bestuur.

7.2. *Openbaarmaking van adviezen van vaste colleges*

De staatscommissie heeft voorgesteld om in de Grondwet zowel een bepaling inzake de openbaarmaking van adviezen van vaste colleges op te nemen (art. 63, tweede lid; Eindrapport blz. 142, 150–151), als een voorschrift tot overlegging van adviezen van vaste colleges bij wetsontwerpen (art. 66, eerste lid; Eindrapport blz. 167–170).

> Openbaarheid van adviezen kan van belang zijn zowel voor de opinievorming van de Staten-Generaal als voor die van de belanghebbenden en van de gewone burger.
>
> Doch ook maakt de commissie melding van enkele nadelen. De mogelijkheid bestaat, dat openbare adviezen wellicht soms minder openhartig zullen zijn dan vertrouwelijke adviezen en meer geschreven zullen zijn vanuit de politieke stellingname van degenen, die aan het advies hebben meegewerkt. Ook zal de kans bestaan, dat bepaalde belangrijke gezichtspunten in een vertrouwelijk advies wel, maar in een openbaar advies niet vermeld zullen worden. Vervolgens dient men ermee rekening te houden, dat de regering eerder geneigd zal zijn een eenmaal ingenomen standpunt te verlaten naar aanleiding van een vertrouwelijk advies, dan naar aanleiding van een openbaar advies, dat door zijn openbare karakter eerder tot verdediging van de gekozen stellingname prikkelt. Voorts zou door de openbaarheid van adviezen de toch al tijdrovende wetgevingsprocedure worden vertraagd.

De regering kan de argumenten die de staatscommissie heeft aangevoerd voor haar beide voorstellen op het stuk van de openbaarheid van adviezen van vaste colleges geheel onderschrijven.

De adviezen van vaste colleges vormen in veel gevallen een belangrijk element in de beleidsvoorbereiding.

Ten behoeve van de opinievorming van de Staten-Generaal en van de al dan niet belanghebbende burger is openbaarheid van deze adviezen van betekenis, terwijl het ook voor de bestuursorganen van belang kan zijn om de reacties van de openbare mening over de openbaar gemaakte adviezen te vernemen. Uit dien hoofde dienen naar het oordeel van de ondergetekenden voorschriften als door de staatscommissie voor de openbaarheid van de adviezen van vaste colleges voorgesteld, in de Grondwet te worden opgenomen.

Reeds werd er in de vorige paragraaf op gewezen dat de regering voornemens is nog in dit parlementaire jaar te komen met een wetsontwerp waarin het openbaar maken van de rapporten van adviescolleges wordt geregeld.

De door de commissie genoemde nadelen, welke aan de openbaarmaking van adviezen verbonden zouden zijn, acht de regering in het algemeen niet aanwezig. De hier bedoelde adviezen plegen reeds in zeer veel gevallen gepubliceerd te worden. Zij heeft niet de overtuiging, dat de gepubliceerde adviezen openhartiger, of vollediger geweest zouden zijn, indien de opstellers erop hadden kunnen rekenen, dat de inhoud geheim zou worden. Evenmin is waarschijnlijk, dat de regering aan een vertrouwelijk advies eerder gehoor zou geven dan aan een openbaar advies. Veeleer zou men kunnen stellen, dat de regering een openbaar advies juist minder gemakkelijk naast zich neerlegt, aangezien haar vanuit de Staten-Generaal ongetwijfeld nadere rekenschap van de afwijzing van een dergelijk advies zal worden gevraagd. Belang-

rijke vertraging in de wetgevingsprocedure ten slotte behoeft van de openbaarheid van adviezen niet te worden gevreesd. Van zodanige vertraging zou sprake kunnen zijn indien thans aan adviezen vanwege hun niet openbaar karakter onvoldoende aandacht zou worden geschonken. Ook nu hebben de niet openbare adviezen evenwel de nodige aandacht.

Bij beide voorstellen der staatscommissie heeft de wetgever de bevoegdheid uitzonderingen te maken. Ook naar het oordeel van de regering kunnen er zwaarwegende belangen zijn die meebrengen dat uitzonderingen op de openbaarheid van de rapporten van adviescolleges mogelijk moeten zijn, bij voorbeeld in het belang van de veiligheid van de staat, ter voorkoming van financiële speculaties of ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast kan er in het karakter van een adviescollege, waarbij met name aan de Raad van State kan worden gedacht, een grond gelegen zijn om op het beginsel van de ook voor dat college geldende openbaarheid uitzonderingen mogelijk te maken.

De gedachtenwisseling over de vraag welke uitzonderingen er zouden moeten komen op het beginsel van openbaarheid van de adviezen zal, naar de regering meent, het best kunnen plaatsvinden aan de hand van het eerder aangekondigde wetsontwerp.

7.3. *Recht op inzage van persoonlijke gegevens*

De problematiek van de openbaarheid van het bestuur heeft aanrakingspunten met het vraagstuk of aan de burger een recht op inzage en verbetering van over hem verzamelde gegevens moet worden toegekend. De staatscommissie heeft overwogen of onder de grondrechten een hierop betrekking hebbende bepaling moet worden opgenomen (Eindrapport blz. 237–239). Ook de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting heeft op de blz. 74 en 75 van haar rapport „Openbaarheid openheid" aan deze aangelegenheid aandacht gegeven, zulks in het kader van de vragen die ten aanzien van de rechtsbescherming rijzen bij de invoering van een (actieve) informatieplicht voor de overheid.

De staatscommissie kwam in meerderheid tot de conclusie, dat opneming van een grondwettelijke bepaling, die uitgaat van een aanspraak van de burger op inzage van en verbetering van over hem verzamelde gegevens, op dit ogenblik nog niet opportuun is.

Een minderheid der staatscommissie acht deze conclusie te passief. Zij stelt daarom een grondwetsbepaling voor, welke aan de wetgever opdraagt regels te stellen inzake de aanspraken van personen op inzage van over hen verzamelde gegevens en de bevoegdheid om daarvan verbetering te vragen.

De regering heeft oog voor de bezwaren die voortvloeien uit de omstandigheid dat in toenemende mate persoonlijke gegevens worden verzameld en verwerkt. Zij acht de totstandkoming van wettelijke regelen, waardoor aan dit verzamelen en verwerken beperkingen kunnen worden gesteld dan ook gewenst. Daarnaast is zij van mening, dat in de Grondwet een opdracht aan de wetgever om regels te stellen ten aanzien van het recht op inzage en op verbetering van verzamelde gegevens niet mag ontbreken. Aldus wordt bevorderd dat aan de burger meer dan thans mogelijkheden zullen worden verschaft om voor zijn belangen op te komen door stappen te doen ter bescherming van zichzelf tegen de nadelen welke uit het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens kunnen voortvloeien. Daarbij valt niet alleen te denken aan door de overheid, maar ook aan door particulieren verzamelde gegevens. De ondergetekenden onderkennen zeer wel, dat de wetgever onmogelijk alles ineens en op korte termijn zou kunnen regelen, zeker waar het gaat om door particulieren verzamelde gegevens. Ook zullen er gebieden zijn waar het onwenselijk is een recht op inzage te verlenen.

Voor de inhoud van de betreffende wettelijke bepalingen zal het advies van de ingestelde staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistratie van groot belang zijn.

8. Benoeming van commissaris van de Koningin en burgemeester

Ten aanzien van de vraag, of de Grondwet zich dient uit te spreken over het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de commissaris van de Koning en de burgemeester was men het er in de staatscommissie over eens, dat in de Grondwet een zelfde gedragslijn moet worden gevolgd met betrekking tot beide functionarissen, hetgeen uiteraard niet wegneemt, dat de wetgever, indien hem de zaak wordt overgelaten, uiteenlopende oplossingen kan kiezen (Eindrapport blz. 291–293).

Een grote meerderheid van 12 leden van de staatscommissie is van oordeel, dat het niet wenselijk is de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast te leggen, omdat deze zaak in beweging is en het daarom niet raadzaam lijkt op voorhand een keuze te doen. De wetgever moet de mogelijkheid hebben om tussen verschillende oplossingen te kiezen.

B.v. zou de wetgever de benoemingsprocedure voor de commissaris kunnen handhaven op grond van de overweging, dat deze functionaris niet alleen een provinciale taak heeft, doch ook een belangrijke rol vervult met betrekking tot het centrale bestuur. Ook moet de wetgever de mogelijkheid hebben niet voor alle gemeenten een identieke regeling ter zake te treffen. Men behoudt aldus de gelegenheid om, wanneer al de bestaande situatie wordt gewijzigd, naderhand correcties aan te brengen op grond van de opgedane ervaring.

Een minderheid van de staatscommissie hecht er grote waarde aan, dat de Grondwet de benoeming van de commissaris van de Koning en van de burgemeester bij Koninklijk besluit uitdrukkelijk voorschrijft. Daartoe merkt deze minderheid op, dat de bezwaren tegen de gekozen commissaris en burgemeester, met name de daaraan verbonden consequentie van een versterkt toezicht op de lagere organen en een meer centralistisch bestuur, zo ernstig zijn, dat een grondwettelijke waarborg ter handhaving van de kern der bestaande procedure gerechtvaardigd is.

De regering deelt de opvatting van de meerderheid der staatscommissie. Zij acht deconstitutionalisering van de onderhavige kwestie gewenst. Dit brengt de beslissingen ter zake bij de wetgever, die dan bij de afweging van het voor en tegen van handhaving of wijziging van de huidige voorschriften tot benoeming van commissaris en burgemeester tevens dient te betrekken de consequenties van een en ander voor het overlaten of toevertrouwen van bevoegdheden aan de lagere overheden. Met een nadere regeling van deze bevoegdheden wordt de wetgever ook reeds geconfronteerd in het kader van de gewestvorming.

De ondergetekenden wijzen erop, dat met het wijzigen van de Grondwet op het onderhavige punt de wenselijkheid van een andere procedure van aanwijzing van commissaris en/of burgemeester nog geheel in het midden blijft. Ook kan de wetgever, indien hij tot regeling wordt geroepen, tot uiteenlopende oplossingen concluderen voor verschillende functies en voor verschillende lichamen.

9. Vorming van gewesten

Evenals de staatscommissie (Eindrapport blz. 284–285, 310–314, en 322–324) is de regering van oordeel, dat de veranderde en steeds dringender behoefte aan ruimtelijke en bestuurlijke ordening, aan schaalvergroting en aan wijziging van bevoegdhedenverdeling het zoeken naar andere of gewijzigde bestuurseenheden noodzakelijk maakt.

De bestaande grondwettelijke bepalingen staan aan zo'n ontwikkeling niet direct in de weg, daar zij een zekere armslag laten om op basis van de bestaande provinciale en gemeentelijke verbanden of naast deze verbanden andere organisatievormen te scheppen. Toch kan het zonder meer vasthouden aan de bestaande verhoudingen de ontwikkeling remmen of althans in een bepaalde richting sturen, aangezien men er steeds op bedacht zou moeten zijn deze oude verbanden te eerbiedigen en in hoofdzaak onaangetast te laten.

In een nieuwe Grondwet dient buiten twijfel te zijn, dat ook gewestvorming gepaard gaande met terzijdestelling van provincie of gemeente mogelijk is.

Mogelijk zal in de toekomst het tot stand brengen van dergelijke nieuwe structuren nodig zijn. De Grondwet dient deze ontwikkelingen niet in de weg te staan en daarom moeten de in dit opzicht bestaande grondwettelijke belemmeringen nu weggenomen worden.

Duidelijk bestaat reeds thans de behoefte aan de stichting van gewesten naast, dat wil zeggen met handhaving van, bestaande provincies en gemeenten.

Wat de grondwettelijke regeling betreft, zal met het wegnemen van constitutionele belemmeringen voor gewesten die in de plaats zouden treden van provincies en gemeenten, niet kunnen worden volstaan.

De regering is van oordeel, dat voor beide soorten gewesten de Grondwet verkiezing van de gewestraad door en uit de ingezetenen dient voor te schrijven, evenals dit thans het geval is ten aanzien van provinciale staten en gemeenteraad. Alle in te stellen gewesten zullen een belangrijke taak dienen te hebben, waarbij ook aan een wettelijk minimum-takenpakket valt te denken. Mede daarom is het wenselijk dat ook de gewestraden van naast provincies en gemeenten in te stellen gewesten rechtstreeks worden gekozen.

Daarnaast dient de wet regelen te stellen betreffende de inrichting van beide soorten gewesten, de samenstelling en de bevoegdheid van hun besturen en het toezicht daarop.

Voor lichtere constructies, met name die welke slechts voor een enkele bestuursfunctie werkzaam zijn, zou naar de mening van de ondergetekenden in het algemeen langs de weg van een gemeenschappelijke regeling een passende bestuursstructuur kunnen worden gevonden. Deze lichtere constructies zouden in de opzet die de regering voor ogen staat niet als gewest worden aangemerkt.

Ten aanzien van het passief kiesrecht met betrekking tot de gewestraad zij nog het volgende opgemerkt.

Zoals gezegd, is de regering van oordeel dat de Grondwet verkiezing uit de ingezetenen, dus een slechts door het territoir beperkt kiesrecht dient voor te schrijven. Met name ten aanzien van het openbaar lichaam Rijnmond en van het gewest Eindhoven is evenwel bij herhaling tot in het jongste verleden er voor gepleit, om althans voor de aanloopperiode van een gewest een beperkt kiesrecht te hanteren in dier voege, dat gedurende die periode het lidmaatschap van de gewestraad zou zijn voorbehouden aan leden van de gemeentebesturen in het gebied, waarvoor het gewest is ingesteld. Het aldus creëren van een personele band tussen de gewestraad en de betrokken gemeentebesturen zou een goede samenwerking tussen gewest en gemeenten verzekeren en onwenselijke concurrentie tussen hen voorkomen. Vooral voor de start van een gewest zou dit van groot belang zijn.

Het spreekt vanzelf, dat zolang in de Grondwet nog geen regeling inzake gewesten en verkiezing van de gewestraad is opgenomen, de wetgever vrij is om bij een incidentele wettelijke regeling ten aanzien van een bepaald gewest met betrekking tot de samenstelling van de gewestraad in de wet de regeling op te nemen, die hij op dat moment ten aanzien van dat gewest vooralsnog het meest juist acht.

Voor wat betreft de regeling in de Grondwet ter zake is de regering evenwel van oordeel, dat een zo groot mogelijke zeggenschap van de bevolking in de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende lichamen wenselijk is. Voor afwijking daarvan dienen wel zeer zwaar wegende argumenten te gelden. Een voortdurende personele band tussen de gewestraad en de betrokken gemeentebesturen is voor een gewest niet onontbeerlijk te achten. Allereerst zal een goed samenspel tussen de besturen van gewesten en gemeenten nodig zijn. De praktische uitwerking daarvan zal zich in de vorm van overleg tussen met name de dagelijkse besturen van gewest en gemeenten moeten ontwikkelen. Voorts zal een duidelijke onderlinge taakafbakening tot een harmonisch naast elkaar functioneren van gewest en gemeente kunnen bijdragen.

Zou men daarnaast nog een combinatie van het lidmaatschap van gewestraad en gemeenteraad willen blijven bewerkstelligen, dan kan dit gebeuren ook zonder een uitdrukkelijke bepaling dienaangaande in wet en Grondwet. Voor de politieke partijen zal de mogelijkheid bestaan om gemeentebestuurders kandidaat te stellen voor het lidmaatschap van een gewestraad.

Ten aanzien van de aanwijzing van de voorzitter van een gewestraad neemt de regering hetzelfde standpunt in als in de vorige paragraaf is geschied ten aanzien van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Ook omtrent de aanwijzing van de voorzitter van een gewestraad behoeft de Grondwet geen regeling in te houden. De regeling daarvan kan aan de wetgever worden overgelaten.

10. Stelsel van grondwetsherziening

In haar Eindrapport (blz. 325–340) heeft de staatscommissie de vraag onder ogen gezien, of de huidige wijzigingsprocedure ook voor een herziene Grondwet passend is.

> Zij stelt daarbij voorop, dat de eis van een behandeling van grondwetswijzigingen in twee lezingen, gepaard gaande met raadpleging van de kiezers, moet worden behouden. De wet, waarin de grondrechten der burgers zijn vastgelegd, de hoofdtrekken van de staatsinrichting worden getekend en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen bepaald dient naar haar oordeel niet te kunnen worden gewijzigd, zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld zich daarover uit te spreken.

De regering acht deze zienswijze van de staatscommissie juist. Het centrale element in de geldende regeling van de kiezersraadpleging dient onverkort gehandhaafd te blijven. Daaraan doet niet af, dat ook bij verkiezingen in verband met grondwetsherziening buiten de herziening liggende algemene politieke gezichtspunten veelal een belangrijke rol spelen. Beslissend is, dat de kiezers de gelegenheid hebben zich over de herziening uit te spreken.

10.1. *Grondwetskamer*

Op het voetspoor van de commissie heeft de regering overwogen of wellicht op andere, meer bevredigende wijze zou kunnen worden voldaan aan de eis, dat zowel het parlement als de kiezer bij een herziening van de Grondwet betrokken worden. Zo is de mogelijkheid besproken van de instelling van een Grondwetskamer.

De tweede lezing van een grondwetsherziening wordt in dit stelsel niet opgedragen aan nieuw gekozen gewone Kamers van de Staten-Generaal, maar aan een afzonderlijk, apart te verkiezen college.

> Ten gunste van een Grondwetskamer werd in de commissie aangevoerd, dat de beoordeling van een aanhangige grondwetsherziening wordt losgewikkeld uit het bij de Tweede-Kamerverkiezingen overheersende debat over algemene staatkundige vragen en dat bewerkt zou worden, dat de kiezer zijn stem bepaalt op basis van een discussie gericht op de voor- en nadelen van de herziening.
>
> Voorts zou geen ontbinding van de Staten-Generaal zelf meer nodig zijn, zodat de gewone werkzaamheden van regering en volksvertegenwoordiging ongestoord kunnen voortgaan.
>
> Hiertegenover werd in de commissie het volgende gesteld. Het element van volksraadpleging over de aanhangige herziening in de wegens die herziening te houden verkiezing moet niet al te letterlijk worden genomen. Het gaat erom, dat de kiezer de gelegenheid ontvangt zijn veto over de geformuleerde veranderingen uit te spreken. Het zou te ver gaan hem te willen verplichten om over die veranderingen een oordeel te geven. Het valt dan ook te betwijfelen, of het bereikbaar is om met tamelijk grote zuiverheid op de grondwetsherziening gerichte uitspraken te krijgen. Wanneer de verkiezing van een Grondwetskamer op een ander tijdstip dan die der Tweede Kamer plaatsvindt, zal deze veelal een middel worden om tussentijds de representativiteit van de Tweede Kamer te toetsen. In de enkele gevallen echter, dat de aanhangige herziening

middelpunt van de verkiezingsstrijd voor de Grondwetskamer wordt en leidt tot een onverwachte samenstelling van die kamer, zal het bezwaar ontstaan, dat ingrijpende en verstrekkende beslissingen worden genomen door een andere kamer dan de het algemeen staatkundig beleid medebepalende Staten-Generaal. Voorts zal, indien aan de Grondwetskamer slechts de bevoegdheid wordt toegedacht de aanhangige voorstellen aan te nemen of te verwerpen, dit de kamer zelf weinig bevredigen. Geeft men de kamer echter een ruimere armslag, dan levert dit het gevaar op van ernstige conflicten met de normale volksvertegenwoordiging, doordat de Grondwetskamer beslissingen zou kunnen nemen, die tegen het beleid van de Staten-Generaal ingaan.

Op grond van deze overwegingen wees de staatscommissie in meerderheid de invoering van een Grondwetskamer af.

De regering heeft het voor en tegen van een Grondwetskamer ernstig overwogen. Na de oorlog is de instelling van een zodanige kamer in 1946 en in 1953 voorwerp van een voorstel tot grondwetsherziening geweest. Beide malen werd het voorstel door de Tweede Kamer verworpen, in 1946 bij de tweede lezing en in 1953 reeds bij de eerste lezing. Terwijl de staatscommissie-Van Schaik zich in meerderheid vóór de Grondwetskamer uitsprak, heeft de meerderheid van de commissie-Cals/Donner zich thans daartegen verklaard. De regering sluit zich bij laatstbedoeld standpunt aan. Zonder te willen ontkennen, dat de gedachte van de Grondwetskamer bepaalde aantrekkelijkheden heeft, acht zij toch de daartegen aan te voeren bezwaren doorslaggevend. Met name oordeelt zij van gewicht, dat grondwetgeving en gewone wetgeving nauw met elkaar zijn verweven. Deze verwevenheid maakt het bezwaarlijk om het medebeslissingsrecht inzake wijzigingen van de Grondwet aan andere dan de normale wetgevende organen toe te vertrouwen.

Voorts acht de regering het met de meerderheid van de staatscommissie een illusie te menen, dat de kiezers zich bij het kiezen van een Grondwetskamer in het algemeen veel sterker door de aanhangige herzieningsvoorstellen zullen laten leiden dan bij de verkiezing van een wegens grondwetsherziening opnieuw samen te stellen Tweede Kamer.

10.2. *Referendumprocedure*

De staatscommissie heeft voorts overwogen, of de tweede lezing door nieuw gekozen Kamers niet zou moeten worden vervangen door een rechtstreekse uitspraak van de kiezers over de voorstellen tot grondwetsherziening. Deze mogelijkheid wordt echter door de commissie afgewezen. Naast de eerder in deze nota weergegeven bedenkingen, die de commissie tegen het wetgevingsreferendum in het algemeen heeft, voert zij nog de volgende bezwaren meer in het bijzonder tegen een referendum over grondwetsherziening aan.

De herzieningen van de laatste vijftig jaar zouden zich naar de mening van de commissie voor een niet gering deel, aangezien ze te technisch van aard of van secundair belang waren, niet geleend hebben om onderwerp van een volksstemming te zijn. Bij een integrale herziening komen zo uiteenlopende vraagstukken aan de orde, dat van het electoraat niet kan worden gevergd hierover door middel van één rechtstreeks votum een uitspraak te doen, terwijl het vragen van een afzonderlijk oordeel over de verschillende voorstellen aan de kiezers nog hogere eisen zou stellen en het onderling verband tussen de voorstellen zou miskennen. Hetzelfde bezwaar, zij het op kleiner schaal, is verbonden aan een referendum over meer incidentele herzieningen. Moet de kiezer één oordeel geven over een aantal zaken, waarvan hij een deel wenselijk en een deel onwenselijk acht, dan valt te verwachten dat de uitslag negatief zal zijn, zodat het referendum een conserverende werking zal blijken te hebben. Voorts acht de commissie het onmogelijk om bij een referendum het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid te handhaven, aangezien het voor de kiezers moeilijk aannemelijk zou zijn, als een door hen in meerderheid gewilde herziening toch niet door zou gaan.

De regering acht, zoals eerder in deze nota is uiteengezet, de invoering van een stelsel van wetgevingsreferendum in ons huidig staatkundig bestel niet opportuun in verband met de daaraan verbonden bezwaren. Dit afwijzend standpunt heeft zij evenzeer ten aanzien van een referendumprocedure als onderdeel van het stelsel van grondwetsherziening. Er is onvoldoende grond voor de opvatting, dat het in dit stelsel begrepen element van volksraadpleging beter tot zijn recht zou komen, indien men over de herzieningsvoorstellen rechtstreeks het oordeel van de kiezers zou vragen. De door de staatscommissie genoemde bezwaren maken het volgen van deze methode weinig aanlokkelijk. De regering deelt dan ook de conclusie van de commissie, dat deze weg niet moet worden gevolgd.

10.3. *Wijziging van het bestaande stelsel; uitschakeling van de Eerste Kamer bij de tweede lezing*

Met de staatscommissie zou de regering de verstrekte meerderheid voor aanneming in de tweede lezing van wetsontwerpen tot grondwetsherziening willen behouden. Mede hierdoor vormen de grondwettelijke bepalingen een normenstelsel, dat een zekere vastheid bezit en dat de gewone wetgever niet kan doorbreken. Het vereiste heeft het heilzame effect, dat grondwettelijke waarborgen niet tegen de wil van een belangrijke minderheid ongedaan gemaakt kunnen worden.

De staatscommissie stelde echter voor de eis van de tweederde meerderheid voor de Eerste Kamer te doen vervallen. Zou overeenkomstig haar voorstel de Eerste Kamer rechtstreeks worden verkozen, dan zou zij de tweede lezing, met handhaving van de tweederde meerderheid voor aanneming in een verenigde vergadering willen doen plaatshebben (eindrapport blz. 333 en 334).

Met de staatscommissie acht de regering het wenselijk, dat de positie van de Eerste Kamer in het kader van het stelsel van grondwetsherziening wijziging ondergaat. Zij meent evenwel dat het door de staatscommissie ter zake voorgestelde niet ver genoeg gaat. Zoals in deze nota is uiteengezet, acht de regering heroverweging van door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen nuttig.

Ten aanzien van de voorstellen tot grondwetsherziening vindt deze heroverweging door de Eerste Kamer plaats bij het behandelen van de voorstellen in eerste lezing. Vervolgens vindt op basis van een raadpleging van de kiezers nog een tweede heroverweging plaats. Daartoe worden de in eerste lezing aanvaarde voorstellen nog eens aan het oordeel van een nieuw samengestelde Tweede Kamer onderworpen. Het doel van de kiezersraadpleging wordt echter door deze heroverweging in de Tweede Kamer volledig bereikt. Door ook nog weer de Eerste Kamer bij de tweede lezing te betrekken, schiet de procedure haar doel voorbij. Hier doet zich immers niet meer de situatie voor dat een voorstel, dat in het overleg tussen regering en Tweede Kamer zijn definitieve inhoud gekregen heeft, nog eens op zijn merites dient te worden bezien. Die nadere beoordeling door de Eerste Kamer heeft reeds in de eerste lezing plaatsgevonden. Het heeft dan ook naar de mening van de regering geen goede zin de Eerste Kamer zich nogmaals over de voorstellen te laten uitspreken, hetzij door van haar een afzonderlijk votum te vragen, hetzij door haar te doen deelnemen aan een heroverweging in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Het toch al verre van eenvoudige proces van grondwetsherziening wordt hierdoor onnodig verzwaard.

Bij zodanige regeling van de procedure van grondwetsherziening in de Grondwet kan worden volstaan met het voorschrijven van ontbinding van de Tweede Kamer na de eerste lezing van een grondwetsherziening. Dit sluit gelijktijdige ontbinding van de Eerste Kamer niet uit. Zoals hiervoor, in paragraaf 3.3. van deze nota is uiteengezet zijn de ondergetekenden van oordeel dat het de voorkeur verdient dit aan de staatkundige praktijk over te laten.

11. Samenvattend overzicht van de in de nota ingenomen standpunten

In het voorgaande hebben de ondergetekenden op een aantal punten, die bij de grondwetsherziening aan de orde zullen komen van hun oordeel blijk gegeven. Ter afsluiting van deze nota worden hieronder de voornaamste conclusies nog in kort bestek samengevat:

1. De doorvoering van een algehele grondwetsherziening is urgent.

2. In het perspectief van invoering van een beperkt districtenstelsel kan een verhoging van de kiesdrempel achterwege blijven.

3. Het is wenselijk in het kiesstelsel een stimulans tot meerderheidsvorming in te bouwen. Met het oog daarop dient in de Grondwet te worden vastgelegd dat voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer een beperkt districtenstelsel kan worden ingevoerd.

4. De Grondwet dient voor te schrijven dat tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer gestemd wordt over de aanwijzing van een kabinetsformateur. De kandidaat die de volstrekte meerderheid van de bij de verkiezing uitgebrachte stemmen behaalt, zou door de Koning moeten worden belast met de vorming van een kabinet.

5. Rechtstreekse verkiezing van de Minister-President zou een aantasting betekenen van het parlementaire stelsel en wordt op die grond afgewezen.

6. De Eerste Kamer dient te worden gehandhaafd, doch samenstelling, zittingsduur en bevoegdheden gewijzigd.

7. De huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer dient te worden vervangen door een stelsel van directe verkiezing.

8. Het aftreden van de helft der Eerste Kamer om de drie jaar ware te vervangen door een vernieuwing van de gehele Kamer om de vier jaar.

9. Het medewerken door de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingswetten dient te vervallen.

10. De bevoegdheden van de Eerste Kamer ter zake van de wetgeving kunnen ongewijzigd blijven.

11. Het recht van enquête kan voor de Eerste Kamer vervallen. Het recht van interpellatie dient zij te behouden.

12. Opneming in de Grondwet van een stelsel van wetgevingsreferendum of volksinitiatief wordt afgewezen.

13. Naast de klassieke grondrechten dienen in de Grondwet ook sociale grondrechten te worden vastgelegd.

14. De bevoegdheid tot toetsing van de formele wet aan de Grondwet dient niet aan de rechter te worden toegekend. Het oordeel omtrent de grondwettigheid van wetsvoorstellen blijve aan de wetgever.

15. Het beginsel van de openbaarheid van bestuur dient in een algemene grondwetsbepaling tot uitdrukking te worden gebracht.

16. In de Grondwet dient zowel een bepaling inzake de openbaarheid van adviezen van vaste colleges als een voorschrift tot overlegging van adviezen van vaste colleges bij wetsontwerpen – behoudens uitzonderingen – te worden opgenomen.

17. De Grondwet dient een bepaling te bevatten inzake het recht op inzage van persoonlijke gegevens.

18. Het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de commissaris van de Koning en de burgemeester dient gedeconstitutionaliseerd te worden, zodat de wetgever daarover kan beslissen.

19. De Grondwet dient het mogelijk te maken om in de plaats van provincies of gemeenten tredende gewesten te creëren.

20. Zowel voor in de plaats van provincies of gemeenten tredende gewesten als voor naast provincies en gemeenten te stichten gewesten dient de Grondwet verkiezing van de gewestraad door en uit de ingezetenen voor te schrijven.

21. Voor het stelsel van grondwetsherziening dient aan het vereiste van twee lezingen door de Staten-Generaal met een daartussen liggende verkiezing te worden vastgehouden. Het instituut van de Grondwetskamer wordt afgewezen. Een tweederde meerderheid blijft bij de tweede lezing vereist.

22. De Eerste Kamer ware niet meer bij de behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing te betrekken.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

J. M. DEN UYL.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

W. F. DE GAAY FORTMAN.

De Staatssecretaris van Justitie,

J. F. GLASTRA VAN LOON.