

Bijzondere commissie Grondwet-Kieswet (9181) 1ste Vergadering

Maandag 11 november 1974
Aanvang 11.15 uur

Voorzitter: Porthoine

Tegenwoordig zijn 23 leden der Kamer, te weten:

Franssen, Bakker, Berger, Jongeling, Abma, W. Scholten, Goudsmit, Van Thijn, Wiegel, Van der Lek, Kappeyne van de Coppello, Stoffelen, Jurgens, De Kwaadsteniet en De Vries, *leden van de commissie*;

Tilanus, Weijters, Van der Sanden en Koning, *plaatsvervangende leden van de commissie*;

Porthoine, Verbrugh, Van Dis en Peijnenburg,

en de heer De Gaay Fortman, Minister van Binnenlandse Zaken, en de heer Glastra van Loon, Staatssecretaris van Justitie, die vergezeld zijn van enige ambtenaren.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de commissie mee, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Waltmans, wegens deelneming aan de vergaderingen van de NAVO-Assemblée te Londen;

Beekmans en Van Dam, wegens deelneming aan de Wereldvoedselconferentie te Rome;

De Boois, wegens verblijf buitenslands; Patijn, wegens vergaderingen van het Europese Parlement te Straatsburg.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik heet bij de behandeling van dit onderwerp in het bijzonder welkom de Minister van Binnenlandse Zaken, de Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening prof. mr. D. Simons, mr. H. Gritter, chef van de stafafdeling van het Departement van Binnenlandse Zaken, alsmede met hen al degenen die de bewindslieden vandaag tijdens deze belangrijke vergadering zullen bijstaan.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een vraag over de orde stellen. De aanbiedingsbrief, welke bij de nota inzake het

grondwetsherzieningsbeleid is gevoegd, is door de Minister van Binnenlandse Zaken ondertekend. De nota zelf is door de Minister-President als eerste ondertekend, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken haar als tweede en de Staatssecretaris van Justitie, de heer Glastra van Loon, haar als derde hebben ondertekend. Had het niet in de lijn der redelijkheid gelegen te verwachten, dat wij hier vanmorgen zowel de Minister van Binnenlandse Zaken als de Minister-President zouden zien?

De **Voorzitter**: Ik mag daarop antwoorden, dat mij is meegedeeld door de Minister van Binnenlandse Zaken, dat hij hier de gehele dag aanwezig zal zijn. Tegelijkertijd zal Staatssecretaris Glastra van Loon hedenmiddag aanwezig zijn. De Minister-President heeft zich voor deze bijeenkomst verontschuldigd. Ik treed op het ogenblik niet in de details van uw vraag, of het misschien wenselijk ware geweest, dat de Minister-President hier aanwezig was geweest. Persoonlijk verwachtte ik de Minister-President hier vandaag ook, maar ik moet constateren, dat hij zich heeft geëxcuseerd.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wijs erop, dat bij de voorbereiding van deze vergadering in deze commissie de aanwezigheid van de Minister-President nimmer als wens vanuit de commissie naar voren is gebracht.

Aan de orde is de behandeling van de **Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12944)**.

1. *Hoofdstuk 1 van de nota (inleiding)*.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Met name bij dit eerste hoofdstuk speelt het vraagstuk een rol of een wijziging van de Grondwet in deze vorm noodzakelijk is. Uit de vragen die wij aan de Minister hebben voorgelegd en de antwoorden die wij daarop hebben gekregen, krijg ik de indruk dat de vraag is ontweken in hoeverre het noodzakelijk is om de basis-

regelingen van ons staatsbestel te bundelen in één wetboek, dat wij dan Grondwet noemen. Het bundelen van verschillende wetten in één wetboek noemen wij codificatie. In de eerste vraag wordt geschreven dat de Grondwet is te verstaan 'als codificatie van een aantal niet systematisch daartoe uitgezochte en op zichzelf ongelijksoortige basisregelingen van ons staatsbestel'.

Wat nu in de Grondwet staat, is uitsluitend historisch bepaald. Met name de in het jaar 1815 vigerende gedachte over de inhoud van een grondwet en het feit dat toen, gezien de revolutionaire periode die eraan was voorafgegaan, in alle landen die aan nieuwvorming ten prooi waren grondwetten ontstonden, leidden tot de totstandkoming van onze Grondwet in deze vorm. Toen de oude Republiek samen met België onder pressie van buitenlandse mogendheden een Koninkrijk werd, is besloten om ook hier een grondwet als grondslag van ons staatsbestel vast te stellen. De wijze waarop dat is gebeurd is ons allen bekend. Het is niet vanuit de basis gebeurd, maar van bovenaf opgelegd.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Het is jammer dat u niet in Scheveningen was toen daar de Oranjes landden na de Franse overheersing.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): In mijn eerste incarnatie was ik daar aanwezig! Mijnheer de Voorzitter! Het probleem is welke regelingen en welke samenhang tussen de regelingen in een stuk als dit behoort te staan. Als wij geconfronteerd worden met een grondwetsherziening dan is het probleem dat wij in feite te maken hebben met verandering van een stuk waarvan de samenhang tussen de onderwerpen en de onderwerpen zelf historisch zijn bepaald. Als wij nu een andere revolutionaire nieuwvorming van onze Staat zouden willen zou ik mij kunnen voorstellen dat wij onze Grondwet totaal anders zouden opzetten en er totaal andere onderwerpen in zouden opnemen dan toevalligerwijze nu in die Grondwet staan.

Jurgens

De heer **Bakker** (C.P.N.): Welke?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarop kom ik nog terug.

Mijnheer de Voorzitter! Een algemene grondwetsherziening betekent niet meer dan een herziening van de regelingen die in 1815 een plaats kregen in de Grondwet. Het is dus niet een algehele herziening van alle basisregelingen van ons staatsbestel, binnen of buiten de Grondwet in hun huidige samenhang. Vandaar dat hetgeen hier als een algehele herziening wordt gepresenteerd – volgens de eerste zin van de nota is het nog wel een urgente zaak – noch het één noch het ander is. Het is een stukje typisch Nederlands perfectionisme. In antwoord op de vraag over het geheel weglaten van een grondwet schrijft de Regering slechts: 'De Regering zou een dergelijke ingrijpende verandering geen verbetering achten', en in de derde zin van die alinea staat een typisch voorbeeld van een petitio principii. Daar staat namelijk: 'Het is van wezenlijke betekenis, dat zowel de hoofdstructuur van ons staatsbestel als de fundamentele elementen van de positie van de burger daarin, met name de grondrechten, in de Grondwet zijn neergelegd en daaraan een grote mate van stabiliteit ontlelen.' De vraag is nu juist, waarom het in een grondwet moet worden vastgelegd en wie ons bewijst dat die grondwet een grote mate van stabiliteit geeft. Het antwoord op de vraag wordt gegeven aan de hand van het gestelde in de vraag, hetgeen een typisch voorbeeld is van een petitio principii.

Ik wil dit even constateren, want als wij drie openbare commissievergaderingen en straks plenaire vergaderingen aan dit onderwerp gaan wijden, is het toch wel noodzaak dat wij het er allen met elkaar over eens zijn wat die Grondwet op dit moment voor ons betekent en welke de zin daarvan is. De vraag is namelijk, wat in de Grondwet moet worden opgenomen. Daarop wordt geen antwoord gegeven. Gaat men eerst systematisch na, welke de hoofdfactoren in ons staatsbestel zijn – de voornaamste met overheidsmacht beklede instellingen, hun bevoegdheden en plichten, hun onderlinge verhouding, de rechten van de burger ten opzichte van de overheid, de rol van adviesorganen, partijen, grote pressiegroepen, de openbare mening – dan krijgt men een fundamenteel ander beeld van de staatkundige werkelijkheid dan het beeld, dat de Grondwet, ook na de algehele herziening, te zien kan geven.

De positie van de ministerraad, die van de SER, de schappen, de omroeporganisaties, de vakverenigingen, de EEG, de bureaucratie, de gesubsidieerde instellingen bij het onderwijs en in de welzijnssector, zijn onderdelen van de overheidsmacht die bevoegdheden uitoefenen op burgers. Het is een zeer complex geheel, dat zeer dynamisch is. De pretentie, dat een grondwet, al dan niet geheel herzien, daarvoor veel betekenis heeft, is niet houdbaar.

Op blz. 2 van de nota staat:

'De Grondwet beoogt de voornaamste elementen en fasen der politieke wils- en besluitvorming vast te leggen.'

Ik tart de indieners van deze nota, mij aan te tonen, dat in de Grondwet de voornaamste elementen en fasen van politieke wils- en besluitvorming zijn vastgelegd, laat staan in deze nota, waarin steeds een aantal punten, dat voor herziening in aanmerking komt, is opgesomd. Als dit niet zo is, kan men de vraag, of wij een algehele herziening van de Grondwet nodig hebben, logischerwijze met 'neen' beantwoorden. Het antwoord van de Regering op vraag 3 onderstreept dit betoog. Op blz. 3 van de antwoorden staat namelijk:

'Het gaat in casu immers om een herziening van de Grondwet, niet om een herziening van het staatkundig bestel in de ruimste zin van het woord.'

Als wij niet bereid zijn nogmaals onder de ogen te zien, hoe ons staatkundig bestel als geheel er uitziet en vervolgens een bewuste keuze te doen ten aanzien van de elementen van dat bestel als geheel, die wij graag in een grondwet willen opnemen, wekt het spreken van een algehele grondwetsherziening een indruk, die de werkelijkheid straks niet zal kunnen waar maken.

Trouwens, de nota kondigt slechts een aantal partiële wijzigingen aan. Dat is zinvol, voor zover de bestaande Grondwet een aantal belemmeringen opwerpt tegen veranderingen. Gaat het om de machtsverhouding tussen de hoogste, gezagdragende instellingen, dan is een grondwet, ook een herziene, machteloos. Ik denk aan artikel 86 van de huidige Grondwet: 'De Koning benoemt en ontslaat Ministers naar welgevallen'. Dat is het meest beoemde voorbeeld. De Koning zou het eens moeten proberen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Dat staat er nu juist niet. Er staat: De Koning benoemt de Ministers en ontslaat hen naar welgevallen. Het 'naar welgevallen' slaat alleen op het laatste en het heeft ook een geheel

andere betekenis dan die uit de woorden van de heer Jurgens blijkt.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! De heer Jongeling corrigeert mij ten aanzien van de tekst terecht. Ik houd echter staande dat ontslag naar welgevallen iets van een staatsgreep zou hebben.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Dat wil eenvoudig zeggen dat een Minister niet het recht heeft, beroep aan te tekenen tegen ontslag bij een ambtenarenrechter of bij een andere instantie. Het citaat uit artikel 86 heeft een geheel andere betekenis dan die de heer Jurgens eraan toekent. Kijk het maar na bij 'Lohman'. Het heeft een politieke functie. Het artikel wil zeggen dat een minister niet kan zeggen dat hij moet blijven tot hij vijftenzestig is, zoals een ambtenaar.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik vrees, dat dit niet de oorspronkelijke betekenis van het artikel is. Ik ken trouwens niet hetzelfde gezag aan 'Lohman' toe als de heer Jongeling.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Lohman is anders oud genoeg om het beter te weten.

De heer **Berger** (Ds'70): Ik denk dat de heer Jurgens wel gezag aan de parlementaire democratie zou toekennen. Die staat niet in de Grondwet. De heer Jurgens maakt geen onderscheid tussen de Grondwet en de constitutie. Daarom loopt hij ook zo vast. Dit houdt overigens geen bewondering voor de nota in.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de heer Berger voor zijn steun. Ik betoog juist dat voor een wijziging van de constitutie een algehele grondwetsherziening ten enenmale onvoldoende is. Artikel 86 geeft de werkelijkheid niet weer.

Op een aantal punten belemmert de Grondwet de wetgever andere regelingen te treffen, terwijl daartoe wellicht algemene behoefte bestaat. Zo zijn de bevoegdheden van provincies en gemeenten veel te detaillistisch geregeld. Hier past ontgrondwettelijk. De term 'deconstitutionalisering' is, afgezien van onuitsprekelijk, onjuist, want het gaat juist om ongrondwettelijk. De regeling der grondrechten is onvoldoende meegegroeid, al heeft de rechter ten aanzien van artikel 7, de vrijheid van drukpers, steeds een zeer extensieve interpretatie toegepast. Maar de massamedia, die zijn ontstaan na de drukpers, hebben er geen plaats. Ook de rol van de openbare mening, waarvoor de vrijheid van me-

Jurgens

ningsuiting voorwaarde is, is niet erkend. Geen rekening is gehouden met het feit dat voor regeringsvorming, sinds wij een parlementair stelsel hebben, ook meerderheidsvorming door de kiezers nodig is. Ook de rol van de Eerste Kamer behoeft herwaardering. Dit zijn voorbeelden van zaken waarvan ik inderdaad vind dat partiële wijzigingen op hun plaats zouden kunnen zijn. Voor dit alles is echter géén algehele grondwetsherziening nodig. Integendeel! Er zouden nieuwe problemen ontstaan. De Grondwet zou een veel grotere rol gaan spelen dan in onze gerijpte democratie nodig is, met name omdat sommige centrale zaken in ons staatsbestel wel en andere niet in de Grondwet geregeld zijn. Een aantal voorbeelden van zaken die niet geregeld zijn, heb ik al genoemd.

Op het ogenblik is dit niet erg, daar de Grondwet slechts een beperkte betekenis heeft gekregen. Op het moment waarop men de Grondwet gaat vernieuwen, herzien, bijschaven, gaat men pretenderen dat de Grondwet de staatkundige werkelijkheid weergeeft. Dat zal de Grondwet echter niet kunnen doen, waardoor men eigenlijk eerder grotere problemen dan kleinere krijgt.

Samenvattend: mijn betoog is erop gericht te bestrijden de allereerste zin van de nota van de Regering, waar gezegd wordt dat zij een algehele grondwetsherziening wil bevorderen, en de tweede zin, waar gezegd wordt dat dit een urgente zaak zou zijn. Met name gezien in de context van het geheel van basisregelingen waarop ons staatsbestel is gebaseerd, is de Grondwet maar één element. Wanneer wij echt gaan herzien, is het niet zinvol alléén dit ene element te gaan herzien. Ik sta volstrekt open voor een reeks partiële wijzigingen maar niet voor een z.g. algehele herziening.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ondanks alle schriftelijke informatie die wij hebben gekregen, is de aard van de grondwetswijzigingen gezamenlijk, die dit kabinet wil bevorderen nog niet duidelijk geworden. Dat komt omdat ons alleen de politieke top van de ijsberg wordt getoond, namelijk die kwesties waarover het kabinet eerst het gevoel van de Kamer wil peilen. De rest kennen wij nog niet. De voorstellen van de Staatscommissie-Cals/Donner worden een werkbasis van

grote waarde genoemd, maar het kabinet verklapt niet op welke punten het aan zijn eigen inzichten voorkeur zou geven. Als er nadere vragen over de inhoud van de wijzigingen worden gesteld luidt het antwoord: Wacht op onze 30 à 40 wetsontwerpen. Wij tasten dus nu nog in het duister. Dat is bij een vriendschappelijke oefenwedstrijd als deze reeks openbare commissievergaderingen overkomelijk. De werkelijke krachtmeting vindt later plaats. Ik vrees echter dat wij de gehele grondwetsherziening of herschrijving pas kunnen overzien na de indiening van het laatste wetsontwerp. Op de vraag of de Grondwet moet worden gezien als een instrument van vernieuwing, bevestiging of registratie, kwam het genuanceerde antwoord dat de Grondwet alle drie was. Dat maakt mijns inziens duidelijk dat de herziening niet vanuit een samenhangende visie geschiedt. Het zal wel in de praktijk uitdraaien op een reeks van technische verbeteringen. Dat vind ik overigens niet erg, maar ik kan in de genoemde voorbeelden van vernieuwing, namelijk de rechtstreeks gekozen kabinetsformateur en de directe verkiezing van de Eerste Kamer, op zichzelf geen wonderbaarlijke voertuigen zien die de mensen en de maatschappij zullen meevoeren naar de vernieuwing, wat die ook zij. Welke opdrachten en bevoegdheden die aan de wetgever zullen worden verleend, zullen nieuwe ontwikkelingen stimuleren? De nota en de antwoorden blijven heel vaag over wat er nu eigenlijk in de Grondwet hoort en wat niet. Grondwettelijkheid of ongrondwettelijkheid, dat is de vraag. Het kabinet stipt hier en daar wat aan, stelt iets ter discussie en verwijst voor de rest naar de nog in te dienen onbekende wetsontwerpen. Het verwijderen van bepalingen, waarover in de literatuur al geruime tijd overeenstemming bestaat dat zij verouderd zijn, zal niet op bezwaren stuiten. De ongrondwettelijkheid om politieke redenen echter om aan de noodzaak van een twee-derde meerderheid bij tweede lezing te ontkomen, zal duidelijk ontmaskerd moeten worden. Daarom ben ik het geheel eens met het advies van de Raad van State, dat het motief duidelijk zal moeten worden aangegeven. Het motief dat een zaak in beweging is en daarom ter keuze aan de wetgever moet worden overgelaten, lijkt mij wat willekeurig. Als blijkt, dat in ons land verschillend wordt gedacht over het kiesstelsel en over de verkiezing van de kabinetsformateur, komt het kabinet dan óók tot de conclusie, dat deze materie niet in

de Grondwet moet omdat er beweging in zit?

Mijnheer de Voorzitter! De grondwettelijkheid krijgt iets meer gestalte dan de ongrondwettelijkheid. Genoemd worden: de gekozen kabinetsformateur, de sociale grondrechten, de openbaarheid van bestuur, de vertrouwensnorm als kern van het parlementaire stelsel, de uitbreiding van de klassieke grondrechten, de Ministerraad en de gewesten. Hopelijk bestaat ten tijde van de behandeling van de grondwetswijziging iets meer zekerheid over de gewestvorming dan thans het geval is. Waarom zal de Ministerraad worden vermeld? Krijgt zijn voorzitter, de Minister-President, daarbij nadruk? Wordt er een verband gelegd tussen de Minister-President en de gekozen formateur, bij voorbeeld bij het formuleren van de vertrouwensregel? Het kabinet wil discussiëren over het opnemen van de vertrouwensregel in de Grondwet. Welke overwegingen pleiten naar zijn mening vóór opnemings?

Ten slotte is er een heel belangrijk terrein dat naar de vorm niet, doch naar de inhoud wel wordt geconstitutionaliseerd, namelijk dat van de partijvorming en de politieke organisatie. Weliswaar zeggen de bewindslieden, dat het niet op de weg van de grondwetgever ligt, hierbij rechtstreeks en als zelfstandig doel in te grijpen, maar in feite doen zij het wel, omdat het naar hun mening een goede functionering van de parlementaire democratie dient. Kleine partijen, partijen die niet aan een combinatie willen meedoen en partijen die geen regeringsverantwoordelijkheid willen dragen, worden in de grond gestampt. Duidelijkheid in de politiek en overzichtelijkheid van partijenstructuur zijn de slogans om een concentratie van macht, die prof. Van Maarsseveen terecht bezorgd signaleerde, tot stand te brengen.

Mijn fractie vindt dat met deze materiële constitutionalisering een gevaarlijke weg wordt ingeslagen. Het gaat in de richting van het verbieden van bepaalde partijen. Het lijkt wel, of het kabinet de burger tegen zijn eigen politieke keuze wil beschermen. Is dit misschien een nieuw sociaal grondrecht?

De heer Bakker (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! De Regering zegt een- en andermaal dat de tijd rijp is. Ik zou opnieuw willen vragen – het schriftelijk gegeven antwoord is onvoldoende – waarom 'de tijd zo rijp is'. Het laatste grote debat over de constitutie heeft

hier in februari 1970 plaatsgevonden, naar aanleiding van het voorstel van de heer Van Thijn en zijn geestverwanten. Sedertdien is er nauwelijks een zuchtje geweest, in de literatuur noch in het debat hierover. Overigens kan de Minister wellicht terloops mededelen, hoe hij het debat taxeert, en waarom in de nota alleen de naam van de heer Van Thijn wordt genoemd als deelnemer aan het debat, en niet die van, bij voorbeeld, de heer Westertop of de heer Veerman.

Mijnheer de Voorzitter! Als de voorstellen van de Regering worden afgevoerd, zullen wij dan over drie jaar weer nieuwe voorstellen krijgen? Betekent het niet een aantasting van de waarde van de parlementaire democratie en van het parlement als instituut, wanneer wordt gedaan alsof er geen politieke uitspraken van het parlement zijn geweest, nog maar zo kort geleden?

De indruk wordt gewekt, dat het gaat om deconstitucionalisering, om 'uitwippen', maar het is de vraag, waarom er meer onderwerpen in de Grondwet worden gewipt dan eruit. Kan de Minister mededelen, welke de overwonnen strijdpunten zijn – welke er niet meer in hoeven – waarover in de nota wordt gesproken? Waarom is een beperkt aantal onderwerpen genoemd, wanneer het gaat om een algemene herziening? Wij weten niet erg goed – mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft het reeds aangeduid – waarover wij spreken, als het om algehele grondwetswijziging gaat.

Op welke punten wenst de regering, dat de grondwet een ruime armslag geeft aan de wetgever? Zit er niet een gevaar in zo'n ruime armslag? Welke zijn de bepalingen in de huidige Grondwet, die veranderingen tegenhouden zoals wordt aangeduid? Wil de Minister een serie van de overbodigheden noemen, die, volgens zijn nota, op dit ogenblik in de grondwet staan?

Kan de Minister misschien aanduiden, waarover het intensieve overleg tussen verschillende departementen gaat, dat onder andere tot gewijzigde opzet leidt, waarover in vraag 3 wordt gesproken?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag beginnen wij dan – om de Regering te citeren – 'een voornaam onderdeel van haar programma: bevordering van een algehele

grondwetsherziening'. Misschien heeft mevrouw Kappeyne van de Coppello gelijk, dat het een vriendschappelijke oefenwedstrijd is. Ik wil dan nog wel een streepje onder 'vriendschappelijke' zetten. Het lijkt mij overigens op het ogenblik meer op een kans om extra informatie in te winnen. Een prealabele vraag, namelijk: Is er nog een grondwet nodig?, laat de Regering onaangeroerd. Toch is er, dacht ik, wel wat reden voor die vraag. Immers, de Regering verwacht van het eindprodukt van de samenwerking van Staten-Generaal en Regering geen volledige en uitputtende regeling van de staatsorganisatie. Meer nog, zij zegt zelfs, dat niet naar volledigheid dient te worden gestreefd.

Dan is naar het mij voorkomt de vraag legitiem: Moeten wij er dan toch bij blijven, dat Nederland een grondwet heeft? Dan direct een volgende vraag erbij: Als volledigheid dan niet wordt nagestreefd, niet dient te worden nagestreefd, wat mag dan naar het oordeel van de Regering per se niet in een moderne grondwet ontbreken? Ter voorkoming van mogelijk misverstand: zelf ben ik van oordeel, dat wij een grondwet niet kunnen missen, alleen al omdat uitoefening en vooral de verdeling van de macht een punt is, dat noodzakelijk in een grondwet moet staan.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Betekent dat, dat de dingen die u vindt dat in de grondwet moeten staan, ook samen in één wet moeten staan, of dat ze ook in aparte regelingen kunnen staan, zoals in Engeland het geval is?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik kom op mijn tweede punt hierbij: Ik geloof dat, nu wij zo'n 160 jaar – ik reken maar niet vanaf 1579, maar vanaf 1814 – gewend zijn te leven met een grondwet, het onverstandig zou zijn de stof niet in één grondwet samen te vatten.

De Regering wil deze algehele herziening om meer duidelijkheid in de politiek te scheppen, de kiezer meer rechtstreeks bij het staatkundig gebeuren te betrekken. Naar mijn oordeel zijn dit valide argumenten. Menig democratisch regime heeft de nadelige gevolgen van onduidelijkheid in de politiek en lauwheid van de kiezer aan den lijve moeten ondervinden.

Daarnaast wijst zij op de noodzaak om bepalingen op te nemen over de openbaarheid van bestuur en het recht van inzage van persoonlijke gegevens.

Aan het laatste toevoegend: toch ook de medezeggenschap in hetgeen met die persoonlijke gegevens gaat gebeuren, zou ik graag willen uitspreken dat

deze argumenten stellig niet minder belangrijk zijn.

Nog een enkele vraag over de omvang en de aard van de algehele herziening. De Regering noemt in de nota alleen enkele punten, die zij zeer belangrijk acht. Verder spreekt zij van een 40-tal wetsontwerpen. Duidt het geheel, zoals gezegd, aan met 'een algehele herziening', waarvoor zij de tijd rijp acht. Kan de Regering schematisch, met aanduiding van de onderwerpen, aangeven waarover die 40 wetsontwerpen zullen gaan? Dekken zij de gehele stof van de huidige Grondwet, of moet er straks een nieuwe Grondwet geboren worden, die dan zal bestaan uit de inhoud van die 40 wetsontwerpen en de restanten van de oude Grondwet?

Ten slotte nog een vraag over dat moeilijke negen-lettergrepige woord 'deconstitucionalisering'. Ik acht het woord van de heer Jurgens overigens nauwelijks beter. Dan heb ik meer voorliefde voor 'uitwippen', wat korter en krachtiger is.

Een goede voorbereiding van zo'n belangrijk stuk als wij vandaag bespreken, vergt wat meer mededeelzaamheid dan de Regering op vraag 18 geeft. Daar staat in antwoord op de vraag, wat onder dat moeilijke woord zal vallen: De benoeming van de Commissaris van de Koningin en van de burgemeester en verder de onderwerpen, zoals die uit de in te dienen wetsontwerpen zullen blijken. Dit doet mij denken aan het antwoord op een vraag, die ik aan mijn goede moeder placht te stellen, namelijk: Wat eten we vandaag? Het antwoord was dan altijd: Wat de pot schaft. Hier is iets meer informatie geen overbodige luxe.

Minister **De Gaay Fortman**: Het was niet alleen een goede moeder, maar ook een wijze moeder.

De heer **Van der Lek** (P.S.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik sluit mij aan bij de vragen van de heren Bakker en Franssen. De Regering spreekt weliswaar over een algehele grondwetswijziging, maar het algehele daarvan is ons nog niet erg duidelijk. Aannemende dat het vastleggen van een aantal uitgangspunten van ons staatsbestel en onze maatschappelijke verhoudingen in één Grondwet ook in deze tijd nog een zinvolle zaak is, zou je je kunnen voorstellen dat dit zo langzamerhand moet worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkeling die zich heeft voltrokken en aan de snel veranderende machtsverhoudingen, sociaal-economische verhoudingen, maatschappelijke verhoudingen tussen groepen enz. Ik

Van der Lek

vraag mij af of de voorstellen die nu voor ons liggen dat karakter dragen. Je kunt je ook de vraag stellen – en dat lijkt mij een heel zinnige vraag – of de tijd, waarin die verhoudingen zo ingrijpend en zo snel veranderen, wel de juiste tijd is om te proberen een en ander in een nieuwe Grondwet te vangen.

Deze vragen zullen zeker ter sprake moeten komen, zodra wij de voorstellen in totaliteit voor ons hebben.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Welke snelle en ingrijpende verandering van machtsverhoudingen zou er dan in moeten?

De heer **Van der Lek** (P.S.P.): Ik zou mij kunnen voorstellen dat wij vooruitgrijpen op datgene, wat duidelijk aan het gebeuren is tussen bij voorbeeld de factoren kapitaal en arbeid. Ik zou graag een prospectieve wetgeving willen, maar de heer Bakker zal wel met mij van mening zijn dat die voorlopig nog niet uit dit beraad zal voortkomen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Daarom kun je beter een nota hebben, denk ik.

De heer **Van der Lek** (P.S.P.): Inderdaad, wat dat betreft ben ik ook blij dat het voorlopig nog maar een nota is. Wat nu voor ons ligt, maakt op mij sterk de indruk dat het de Regering voornamelijk begonnen is om het stroomlijnen en het efficiënter maken van de parlementaire democratie en dat men zich voorstelt de regeerkracht te vergroten ten koste van de macht van het parlement en van datgene, wat wij toch in ieder geval als volksvertegenwoordiging hebben. Ongetwijfeld zal dit in de volgende delen van deze zitting nader ter sprake komen. Ik kan, eerlijk gezegd, het inspirerende vastleggen van maatschappelijke veranderingen in de voorstellen tot nu toe niet vinden.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik begin met een commentaar op de eerste zin van de nota, waarin de Regering zegt dat een algehele grondwetsherziening een urgente zaak is en dat de tijd daarvoor thans rijp is. Als je die grote woorden leest, denk je: Nu komt het. De rest van de nota maakt echter duidelijk, dat het niet gaat om een algehele grondwetsherziening, maar om een aantal onderdelen daarvan. Bij een algehele grondwetsherziening zou ik ook graag de visie van de Regering willen zien op een aantal fundamentele vragen, die daar-

bij aan de orde komen, en die mis ik. In de eerste plaats mis ik de visie op de functie van de Grondwet in een moderne democratische samenleving. Wat betekent de Grondwet, wat moet erin en wat niet?

In de tweede plaats mis ik een visie op de functie en het karakter van de overheid. Naar onze mening berust het overheidsgezag niet op de volkswil, de volkssouvereiniteit, maar vindt het zijn oorsprong in het soevereine gezag van God over Zijn schepping. Daarom is het gezag van de overheid een functie die zij uitoefent ten dienste, in het belang van het volk. Wat is daarop de visie van de Regering?

In de derde plaats mis ik de visie op de structuur van de staat. Daarbij komen vraagstukken aan de orde van centralisatie en decentralisatie, van spreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over landelijk, regionaal en plaatselijk bestuur.

In de vierde plaats mis ik de visie op de verhouding tussen overheid en burger, aan de ene kant het recht van de staat, aan de andere kant de bescherming van de burger.

In de vijfde plaats mis ik de visie op de verhouding tussen de Nederlandse Grondwet en een Europese grondwet, die komt. Wij hebben een Europees Parlement, een Europese Commissie en een Raad van Ministers, die ongeveer functioneren als een Europese regering. Wij hebben een Europees Hof. Misschien krijgen wij binnenkort Europese verkiezingen. Dat zijn allemaal elementen voor een Europese grondwet. Moeten wij eerst de Nederlandse Grondwet herzien en dan een Europese grondwet krijgen, of moeten wij eerst een Europese grondwet hebben en de Nederlandse Grondwet daarop aanpassen en alleen regelen wat van typisch nationale betekenis is?

Wat is de bedoeling van de Regering met deze discussie en wat is het karakter van de openbare commissievergaderingen? De Regering zegt in de nota dat het is bedoeld als voorbereidend overleg met beide Kamers van de Staten-Generaal. Dat betekent dat wij hier kunnen doen wat normaliter met nota's gebeurt, namelijk de nota voor kennisgeving aannemen. De Regering is dan echter nog niet ver. Aan de andere kant kun je zeggen dat per onderdeel moet worden beslist. Dat kan alleen maar per motie bij ieder van die onderdelen. Is dat de bedoeling? Wil de Regering dat wij ons in deze commissievergadering uitspreken? Is dit een hoorzitting voor de Regering, of vindt in deze vergadering ook besluitvorming plaats?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.):

Mijnheer de Voorzitter! Voor de Kamer is er alleen de mogelijkheid met de Regering over 'de algehele grondwetsherziening' te spreken in deze openbare commissievergadering en bij de behandeling in plenaire vergadering na het kerstreces. Het is daarom jammer dat de nota van het kabinet voor een goed gesprek over de Nederlandse Grondwet niet goed voldoende is. De nota is nauwelijks een praatstuk, het is – met een woordspeling – een vraagstuk. Dit is de voorbereiding van een kabinet op een zo belangrijke discussie met de Kamer na ongeveer tien jaar voorbereidende werkzaamheden en discussies. Thorbecke had het over een 'klein, mager schepje uit onze ketel', hier is bij wijze van spreken zelfs geen ketel, geen kader. Een visie of filosofie komt niet naar voren.

Daarnaast is het zo, dat wat praktisch in de nota staat in het algemeen een of andere argumentatie ontbeert. Dankzij de vele schriftelijke vragen en de overigens vlotte, zij het erg globale beantwoording ervan, ontstaat een althans iets minder wazig beeld. Ik laat hier het uiterst irriterende antwoord op vraag 18 nu maar buiten beschouwing.

Grondvragen zijn toch zeker deze: waarom een grondwet; wat voor grondwet; wat hoort nu wel of niet in de grondwet thuis; waartoe moet de grondwet dienen; waarom willen wij eigenlijk een nieuwe grondwet; wat is de wezenlijke achtergrond, de visie, om bepaalde zaken te constitutionaliseren of te deconstitutionaliseren. Ik neem aan, dat het kabinet daarover duchtig heeft gediscussieerd en dat daarop een duidelijke kijk is verkregen. Die hadden wij graag van het kabinet gekregen. Ik heb goed begrepen dat het, afgezien van een regeringsnota, een echte kabinetsnota is, getooid met de naam van de Minister-President als eerste ondertekenaar. Er is in de bijzondere commissie nooit over de aanwezigheid van de heer Den Uyl gesproken op deze vergadering, omdat wij ervan uitgingen dat die vanzelfsprekend was. De tweede ondertekenaar en stellig de eerst verantwoordelijke is de Minister van Binnenlandse Zaken, terwijl als laatste de Staatssecretaris van Justitie dit driemanschap completeert. De kijk van het kabinet op voorgaande vragen verneem ik graag.

Kennis genomen hebbende van de inhoud van de nota en aanvoelende hoe, mede dank zij het bestaande kiesstelsel de politieke machtsverhoudingen in Nederland liggen, vermoed ik dat

De Kwaadsteniet

deze operatie op haar best een beter stukje schaaftwerk ten aanzien van de grondwet zal opleveren. Nu is dat nooit weg, maar het is iets anders dan wat, met enige overtuiging, een algehele grondwetsherziening genoemd zou kunnen worden.

Heeft de Regering overigens rekening gehouden met een eventuele Europese constitutie, indien in 1980 een Europese politieke unie zou ontstaan, waarbij parlementaire verhoudingen, de positie van het Nederlandse en Europese parlement, een rol spelen?

Ook het huidige kabinet heeft laten blijken dat het ten aanzien van grondwetsvernieuwing terughoudendheid niet schuwt. Dat blijkt in verband met mijn voorafgaande opmerkingen. Dit blijkt ook uit het tempo. Sprak de memorie van toelichting bij de begroting voor Binnenlandse Zaken voor 1974 betreffende een indieningsstreefdatum voor de nota over de eerste maanden van 1974, ook de maand juni bleek daar nog onder te kunnen worden gerangschikt, een tijdsoverschrijding van ongeveer twee maanden.

De Kamer – dit voor het evenwicht – schuwt de terughoudendheid evenmin. Na de planning van drie openbare commissievergaderingen in deze maand november, heeft de Kamer het goed geacht de behandeling in de plenaire vergadering van ongeveer half december met wellicht ongeveer twee maanden te moeten uitstellen tot na het kerstreces.

Dit brengt mij op het tijdschema. Wilen wij – willen wij overigens inderdaad? – deze algehele grondwetsherziening in de huidige kabinetsperiode in eerste lezing voltooien, dan zal er nu reeds een, zo niet gedetailleerd, maar dan toch tenminste globaal tijdschema op tafel moeten komen. Zo'n globaal tijdschema heeft het kabinet casu quo de Minister natuurlijk. Daarom wil ik nu, mondeling, geen ontwijkend antwoord, zoals het schriftelijk antwoord op mijn schriftelijke vraag.

Het lijkt mij dat als alles glad zal verlopen maart 1977 de laatste termijn is voor de behandeling van de laatste wetsontwerpen in de Eerste Kamer. Gelet op de tweemaal twee reeds verspeelde maanden in de periode eind 1973–begin 1975, lijkt het beter in het tijdschema van een beduidend vroeger eindtijdstip uit te gaan. Onverwacht en soms niet te vermijden oponthoud moet mede berekend worden. Hoe zien de bewindslieden de situatie als onverhoopt, door oponthoud, bijvoorbeeld tien à vijftien van de dertig

of veertig wetsontwerpen niet op tijd voor de verkiezingen in eerste lezing behandeld zijn?

Ik heb begrepen dat de dertig tot veertig wetsontwerpen niet allemaal tegelijk worden ingediend, maar successievelijk en zoveel mogelijk groepsgevijs, per hoofdstuk. Levert dit geen problemen op bij de behandeling wanneer hoofdstuk zoveel te maken heeft met hoofdstuk zoveel en een artikel in hoofdstuk B met een artikel in het pas later in te dienen hoofdstuk F? Welke andere punten dan in de nota staan spelen bij de komende algehele grondwetsherziening – globaal – een rol? Waaraan denkt de Regering? Elke aanduiding ontbreekt. Mogen wij dat nog niet weten?

Teleurstellend is het dat zelfs geen opsomming casu quo aanduiding van de klassieke en sociale grondrechten wordt gegeven hoewel wij er begrip voor hebben dat niet thans maar bij het wetsontwerp beter over de inhoud daarvan kan worden gesproken.

Ten slotte vragen wij ons af of de gehele teneur, de tendens, de strekking van de nota niet is een centraliserende, een samenballing van macht, een versterking van de centrale overheid, van de Minister-President en van de ministerraad. Ik wil dit kort aanduiden. De kiezers, zo luidt het verhaal, moeten meer invloed krijgen op regeringsvorming en politieke meerderheidsvorming. Gebeurt dat via een districtenstelsel en een gekozen kabinetsformateur? Het effect is een machtsverschuiving van parlement naar Minister-President en ministerraad, meer politieke macht in handen van weinigen, minder invloed van het parlement.

De inderdaad met meerderheid rechtstreeks gekozen formateur krijgt een groot politiek gezag in de dan ontstane verhoudingen. Hij wordt Minister-President, hij is in feite als zodanig gekozen. De kiezer maakt uit – daar ligt het zwaartepunt – wie regeert, niet wie hem vertegenwoordigt. Dat is een versterking van de regering. Het presidentieel stelsel mag de bedoeling niet zijn, maar de praktijk zal wel zo zijn. Het parlementair stelsel zal althans plaatsmaken voor ten minste een mengeling van parlementair en presidentieel stelsel. Inmiddels worden vele honderdduizenden kiezers gedwongen – door de nood! – hun 'meer invloed' op de door de Regering gewenste manier via het nu voorgestelde districtenstelsel uit te oefenen, dat wil zeggen te stemmen op andere partijen dan zij eigenlijk voor hun 'specifieke verantwoordelijkheid' zouden wensen te nemen. Die

mondige kiezer, waarover ik onlangs breder sprak en die zo belangrijk is, wordt door de Regering ter zijde gesteld bij de bespreking van het referendum, dat, aldus de argumentatie van de Regering, 'vaak een behoudende tendentie vertoont'.

Het wetgevingsreferendum wordt evenals het volksinitiatief – overigens terecht – afgewezen. De Regering zal echter – ten onrechte – minder last hebben van de Eerste Kamer. Geen toetsing van de wet aan de Grondwet, zelfs niet aan de grondwetsbepalingen inzake de klassieke grondrechten. Over democratisering en participatie vernemen wij bijzonder weinig. Zelfs de openbaarheid wordt uiteindelijk niet zonder terughoudendheid aan de orde gesteld.

Conclusie, mijnheer de Voorzitter: Versterking van centrale politieke macht mag de bedoeling niet zijn. Daar heeft men weinig aan indien die centrale politieke macht feitelijk wel wordt versterkt.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Het spijt mij, dat in dit discussiestuk helemaal niet wordt gerept van een preambule. Ik doel niet op het onderwerp alleen maar ook op de discussie over de oorsprong en functie van het gezag. Dit zou immers grotere congenialiteit en homogeniteit kunnen betekenen inzake de uitgangspunten en doelstellingen. Dat zou juist inspiratie kunnen betekenen voor een wezenlijke, een essentiële herziening van de Grondwet. Ik vrees dat wij zodoende in de marge blijven.

Voorts constateer ik dat men inzake de activiteiten rondom de grondwetsherziening zo langzamerhand een toontje lager is gaan zingen. Eerst werd er hoog op gegeven van vernieuwing. Nu zijn wij gekomen op het punt van de algehele herziening. Ik vrees dat die stelling ook nog wel met een ons zout moet worden geconsumeerd omdat het in feite gaat om herziening van twee belangrijke hoofdpunten met enkele toevallige punten eromheen, die misschien nog niet eens veel samenhang zullen blijken te vertonen, maar dat zullen de vele wetsontwerpen die nog komen leren.

Soms kan men een grote strijdigheid constateren. Er is een roep om minderheden, subculturele en culturele, overal bij te betrekken. Terinzagelegging en inspraakverlening worden benadrukt. Hoe is dit echter te rijmen met bij voorbeeld het monddood maken van politieke minderheden in de parlementaire democratie?

Abma

Ik vraag mij af, of het in feite niet gaat om een wet die wij tot dusverre niet kennen, namelijk een wet op het partijstelsel, nu gekleed in de mooie jas van grondwetsherziening. De indruk wordt gewekt, dat met deze grondwetsherziening feitelijk wordt beoogd, de partijen mores te leren. Als aanleiding noemt men wel het functioneren van de parlementaire democratie, maar in wezen vindt men de aanleiding in de omstandigheid dat de partijen de laatste jaren dikwijls hebben gefaald ten gevolge van allerlei uit- en kortsluitingen. Dit wijst op zich zelf op een slechte taxatie van de politieke situatie. Dat is niet zo veelbelovend voor degenen, die weldra als regeerders zouden moeten optreden.

Wij vragen ons bovendien af, of dat nieuwe systeem straks niet aan hetzelfde euvel zal lijden. Zeg, dat er drie blokken ontstaan, zullen er dan niet vaak dezelfde pat- en egestellingen ontstaan als tot dusver het geval is? Met andere woorden, zal dit middel uiteindelijk niet falen? Het is daarom ook nogal kluchtig, dat er groot materieel wordt aangevoerd om op een inadequate wijze het euvel van de langdurige en soms moeilijke kabinetsformaties te bestrijden, met het gevaar, dat deze vorm van onkruidbestrijding ook nog andere nuttige gewassen kan schaden. Ik ben in goed gezelschap, wan de Raad van State zegt hierover: Naar het de Raad voorkomt is voor het kabinet het voornaamste motief tot grondwetsherziening op dit tijdstip hierin gelegen, dat onze parlementaire democratie de laatste jaren niet bevredigend werkt. Iets verder wordt gesproken over het streven naar een meer overzichtelijke partijstructuur. Ook ik heb een vraagteken gezet achter de opmerking, dat de tijd rijpt, want over wat als een voorname klont in deze pap wordt opgediend, heeft het parlement nog niet zo lang geleden afwijzend beschikt. Dan is er verder de inconsequentie, dat de grondwetsherziening beoogt verouderde strijdpunten te elimineren via de *schone term* van deconstitutionalisering. Ik vraag mij af, of hiermee enkele zeer actuele punten niet op dezelfde manier geconstitutionaliseerd worden, terwijl het er meer om gaat in de Grondwet de hoofdregels vast te leggen. Het wordt wel beleiden. Er wordt gezegd, dat de Grondwet niet slechts dient te beantwoorden aan de behoeften van het ogenblik en dat zelfs aan de toekomst moet worden gedacht. Er worden alleen niet veel zinnige woorden over de toekomst gesproken.

Er is geen steekhoudend betoog, dat op de toekomst betrekking zou kunnen hebben. Trouwens het is een door meerderen gevoeld bezwaar, dat er weinig probleemanalyses, geen evaluaties, geen theoretische beschouwing, geen empirische overwegingen worden gegeven. Met andere woorden: deze herziening is te zeer ingegeven door de acute behoefte van het korte moment. Ik meen, dat de grondwetswijzigingswetgever zich wat meer boven de actuele strijdpunten, boven de dingen van de dag moet verheffen. Bovendien is er geen inventarisatie van een aantal zaken, die over een heel ruime tijdsperiode hebben gekneld. Dat zijn punten, die ervoor in aanmerking komen, in de Grondwet te worden vastgelegd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Houdt uw stelling in, dat wij ons niet moeten bezighouden met een punt van de Grondwet, dat tot de actualiteit van de dag hoort? De grondwetgever zou zich volgens u moeten verheffen boven de dingen van de dag, maar er staan dingen in de Grondwet, die acuut tot de dingen van de dag kunnen gaan horen.

De heer **Abma** (S.G.P.): Men moet dan over langere tijd nagaan, of die punten blijven knellen. Er zijn punten die op een gegeven ogenblik uitermate acuut zijn, terwijl over een paar jaar niemand er meer over praat. Dergelijke zaken moeten niet in de Grondwet worden geregeld.

Over de deconstitutionalisering heb ik al iets gezegd. Het is de vraag wat eruit gaat. Het verschijnsel doet zich ook voor bij statutenwijzigingen. Men zegt dan, dat een aantal bepalingen moet worden verwijderd, omdat ze verouderd zijn. Als men dan tot een inventarisatie komt, blijkt de oogst vaak erg tegen te vallen. Wat is het criterium voor deze activiteiten? Trouwens, wat hoort überhaupt in de Grondwet? De Grondwet is geen doorgangshuis voor de strijdpunten van het jaar. Er is meermalen gezegd, dat de behoefte aan deze grondwetswijziging leeft bij brede kringen van het volk. Als men dat werkelijk eens nagaat, zal waarschijnlijk blijken, dat de verlangens lang niet parallel lopen en dat er heel wat onderling strijdige wensen naar voren komen, die een chaotisch beeld oproepen.

Afgezien daarvan echter – en ook afgezien van de kwestie van het referendum dat een apart punt voor de discussie is – kent onze Grondwet wel het systeem dat ook het volk bij wijzigingen van de Grondwet wordt betrokken, namelijk via verkiezing van een

nieuwe Kamer die het uiteindelijke fiat moet geven. Als er nu zo hoog wordt opgegeven van algehele grondwetswijziging, wil de Regering dan ook het volk deze wijziging serieus laten beoordelen, of wordt die algehele wijziging, zoals steeds met kleinere wijzigingen is gebeurd, meengenomen bij een normale verkiezing, bedolven onder de andere actuele items van de politiek?

In de inleiding wordt ook nog gesteld dat een voornaam oogmerk de versterking van de positie van de parlementaire democratie is. Ik zie dat tot mijn spijt niet zo zitten. Wanneer ik afga op de twee concentratiepunten heb ik de indruk dat het erom gaat dat een gekozen formateur wordt geleverd met de claqueurs erbij.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de commissie mede, dat het lid De Vries de vergadering heeft moeten verlaten in verband met een bijeenkomst van de NAVO-Assemblée te Londen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Het kabinet heeft in de nota gesteld dat er de laatste jaren in brede kringen van de maatschappij constitutionele hervormingen worden bepleit. Eén van de centrale doelstellingen daarbij is de vorming van parlementaire meerderheden. Acht het kabinet het winst, als men door grondwetswijziging, met name invoering van een districtenstelsel, misschien een meerderheidscombinatie in de Tweede Kamer doet ontstaan, terwijl die meerderheid binnen het gehele kiezerscorps ontbreekt?

Overigens moet het zeer twijfelachtig worden genoemd, of het Nederlandse volk werkelijk zit te hunkeren naar de nu in de nota bepleite hervormingen. Het kabinet verwijst wel naar een zinnetje in de regeringsverklaring van 16 april 1967, waarin ook over dat verlangen naar vernieuwing werd gesproken, maar men moet dan wel op de datum letten. D'66 was vlak te voren met zeven zetels in de Tweede Kamer gekomen en deze partij wilde inderdaad – zij sprak daar veel over – vernieuwing van het constitutionele bestel. Zeven zetels op de 150 is niet zo imponerend en achteraf gezien lijkt het ook zeer aannemelijk dat de winst van D'66 toen door andere factoren werd bepaald, maar hoe dat verder ook zij, het was toen wel enigszins begrijpelijk dat men onder de indruk was van de winst van D'66 en met de bewuste zin kwam. Het toenmalige kabinet heeft er echter onmiddellijk een zin aan toegevoegd, namelijk:

Jongeling

'De richting waarin de veranderingen moeten gaan, is echter niet steeds duidelijk'.

Welnu, mijnheer de Voorzitter, de richting waarin het kabinet thans wil gaan, is in hoofdlijnen gelijk aan die van het wetsvoorstel-Van Thijn c.s. dat wij in 1971 hebben behandeld. Alleen is de toen voorgestelde gekozen minister-president nu vervangen door de gekozen formateur, die overigens in het geheel van de voorstellen vrijwel dezelfde rol speelt. Nu is in 1971 zeer duidelijk gebleken dat de Kamer dit niet wilde. De bewering van het kabinet in de nota dat men in brede kring zit te wachten op hetgeen ons nu wordt voorgeschoteld, steunt dan ook nergens op.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Na alles wat er is gezegd, zou voorshands de conclusie kunnen worden getrokken dat de discussie vooral draait om de betekenis van de algehele herziening. Toch wil ik beginnen met enkele opmerkingen over de andere vraag, namelijk in hoeverre er op dit ogenblik behoefte is om een geschreven Grondwet te handhaven. Die behoefte leeft bij onze fractie vrij sterk. Wij hebben ons ook een beetje verbaasd over de zin die wij in de nota vinden, waarin de Regering zegt het bestaan en het behoud van de geschreven Grondwet niet zonder zin te achten. Wij vinden dit een wat negatieve benadering. Ik zou nog eens willen onderstrepen dat wij zeer sterk aan die geschreven Grondwet hechten en dat wij dit een onmisbaar bolwerk achten voor rechtsbescherming en rechtszekerheid van de burger. De heer Jurgens is een heel stuk in de geschiedenis teruggegaan. Mag ik proberen ook even terug te gaan? De heer Scholten interrumpeerde al met de landing in Scheveningen. Op 2 december 1813, toen Willem I zijn proclamatie uitvaardigde, zei hij: 'Ik aanvaarde wat Nederland mij aanbiedt, maar ik aanvaarde het alleen onder waarborging eener vrije constitutie, welke Uw vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken verzekert...'. Ik meen dat dit een vrij duidelijke uitspraak van de toen nog soevereine vorst was. Onze generatie weet ook wat de Grondwet betekent, zeker op momenten als iemand Nederland binnenkomt, zoals op 10 mei 1940, die juist de grondrechten die in de Grondwet verankerd liggen met voeten treedt.

Het tweede citaat dat ik tegen deze achtergrond zou willen geven vinden wij bij Kranenburg die zegt:

'De moderne staatswetenschap heeft Grondwet en wet leren beschouwen als uitingen van het geestelijk leven der mensheid en van bijzondere groepen daaruit; zij heeft die afgepaste en afgemeten formules van het geschreven recht leren kennen als de vaak moeizaam verkregen resultaten van verbitterden, soms bloedigen strijd.'

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Die citaten gaan net zo goed op voor onze wetgeving als geheel. Eerbied voor de wet is de grondslag van de democratie, maar dat wil niet zeggen, dat het een grondwet behoefte te zijn. Kijk maar naar Engeland.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Het eerste deel van de opmerking van de heer Jurgens zal ik niet bestrijden; het tweede deel betreft het constateren van een feitelijke juistheid in de Engelse situatie. Ik heb juist betoogd dat wij dat niet willen en dat wij die verandering in een geschreven grondwet willen zien gehandhaafd. Daarover kan een verschil van inzicht met de heer Jurgens ontstaan. Dat is aan geen twijfel onderhevig.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): De suggestie kan worden gewekt dat degenen die een grondwet in die vorm niet nodig achten minder eerbied zouden hebben voor de wet of de democratie.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik heb het over een grondwet en over de vorm daarvan kunnen wij nog nader discussiëren.

Vanuit de grondgedachte die ik heb genoemd benaderen wij de vraagstukken, waarmee wij vandaag te maken hebben. Vanmorgen is al herhaaldelijk gezegd, dat de Regering nu schrijft over de reeds zeer lang bestaande wens tot een algehele grondwetsherziening. Die wens is natuurlijk wel duidelijk aanwezig, maar ik wil er toch wel een andere kanttekening bij maken dan die welke er tot nu toe bij zijn gemaakt. Wij hebben het werk gezien dat tot stand is gekomen van de in 1963 ingestelde afdeling Algemene grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, met name van de Proeve. Wij hebben het werk gezien van wetenschappelijke instituten en instituten van politieke organisaties en ten slotte het werk van de Staatscommissie Cals/ Donner, die met zeer veel inventiviteit en grote werkkraft haar rapporten heeft gepubliceerd. Mijn vraag aan de Regering, liggend in het zelfde vlak als andere vragen misschien, maar toch iets anders de zaak

benaderend is deze: Op welke wijze gaat in het denken van de Regering de Proeve functioneren bij het tot stand brengen van de algehele herziening? Meent de Regering dat de deelplannen waarover zij spreekt de facto tot die algehele herziening zullen leiden? Wanneer weten wij exact – ik denk hierbij ook aan de onderdelen – op welke wij wel en op welke wij geen voorstellen van de Regering hebben te verwachten? Ik wil op dit ogenblik ook niet specificeren, maar ik wil wel zeggen dat ook bij ons bepaalde wensen leven, die wij graag in deze kabinetsperiode verwezenlijkt zouden willen zien. Wij moeten dan wel tijdig weten, of de Regering zelf aan grondwetswijzigingen in dat vlak bij voorbeeld werkt, dan wel dat de weg van het initiatief zou moeten worden bewandeld, zoals bij voorbeeld de introductie van de rechtstreekse verkiezingen in Nederland van de Nederlandse leden voor het Europees Parlement; dit is een zaak die reeds ter tafel ligt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): En bij voorbeeld het wetsontwerp betreffende de kiesdrempel.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik meen dat de kiesdrempel buiten de grondwetsherziening om gaat, maar wel te maken heeft met de herziening van de Kieswet.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Is dat een punt dat u nog steeds binnen deze kabinetsperiode gerealiseerd zou willen zien?

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De heer Wiegel interrumpeert op een wat ongelukkig ogenblik, niet voor mij ongelukkig. Ik meen dat deze interruptie beter op haar plaats zou zijn bij de bespreking van de vorming van districten, want het is niet én kiesdrempel én districten. Het zou kunnen zijn kiesdrempel of districten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dan kan de heer Van der Sanden zijn antwoord alvast voorbereiden.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Wij zullen nog wel met elkaar van gedachten wisselen vandaag, denk ik. Ik heb vóór de interrupties van de heer Wiegel enkele vragen gesteld, omdat wij toch een heel duidelijk onderscheid bespeuren tussen de antwoorden op de vragen 1, 2 en 3 en de eerste alinea's van de nota. Naar onze mening koppelt de Regering in de nota de behoefte aan grondwetsherziening te nadrukkelijk aan wat zij noemt: De velelei veranderingen op politiek gebied en de aanscherping der politieke verhoudingen. Deze benadering doet naar onze overtuiging geen recht aan

Van der Sanden

wat ik hier voorstelde en aan hetgeen de Regering zelf ook antwoordt in de reeds door de heer Jongeling geciteerde vraag 2.

Ik meen dat de algehele herziening niet tot doel behoeft te hebben om fundamentele wijziging in bij voorbeeld de regeringsvorming en het kiesstelsel tot stand te brengen. Een algehele herziening strookt inderdaad met brede opvattingen die ook in de Staten-Generaal leven, maar dan denk ik met name aan modernisering, bekorting, vereenvoudiging, hergroepering en belangrijke aanvullingen van onze Grondwet. Mijn fractie heeft er behoefte aan om deze opmerkingen nu te maken, omdat de Regering het in de inleiding te sterk doet voorkomen, alsof het onvoldoende functioneren van onze parlementaire democratie de enige oorzaak zou kunnen en mogen zijn voor de algehele grondwetsherziening. Wij onderschrijven de stelling in het eindrapport van de Staatscommissie Cals-Donner, dat de Grondwet waar mogelijk met veranderde behoeften rekening moet houden, zoals voorschriften op het terrein van de klassieke grondrechten, de opnemings van bepaalde sociale grondrechten, voorschriften omtrent de openbaarheid, al zal uiteraard veel van de concrete vormgeving afhangen. In deze geest werken wij graag mee aan de discussies met de Regering over deze algehele herziening. Wij doen dat tegen de achtergrond van de geschiedenis, die heeft geleerd, dat bij bijna elke wijziging van de Grondwet de rechten van de burgers werden vergroot, of, anders gezegd, om de machtsverhouding tussen de staat en het individu ten gunste van het individu te wijzigen.

De heer Berger (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! Ik wijs erop, dat het op dit moment weinig zin heeft, te debatteren over de verschillende grondwetten in de verschillende landen. Zelfs de Franse Revolutie kende de behoefte aan een grondwet en zo kan men over weer blijven debatteren.

In de nota lees ik echter, dat de tijd rijp wordt geacht voor een algehele herziening, omdat de benodigde stukken aanwezig zijn. Ik lees, dat in die nota enkele heel belangrijke parten zitten: de formateur – waarover later – en het kiesstelsel.

De Regering heeft ons echter bijzonder snel bediend. Zij heeft ons via stuk 12 944, nr. 11 het advies van de Kiesraad doen toekomen.

De Minister heeft in zijn opdracht gesproken over het verdelen van restzetsels op basis van gemiddelden in afwijking van de bestaande methode.

Als de Minister kennis neemt van de resultaten en van de vele variabelen, die mogelijk zijn, vraag ik hem, of hij zijn algemene bewering nog handhaaft.

Minister De Gaay Fortman: Welke algemene bewering bedoelt de heer Berger, want ik maak in het verband van hoofdstuk 1 van de nota niet anders dan algemene beweringen?

De heer Berger (DS'70): De Minister heeft gezegd dat de, ook voor een algemene herziening vereiste werkzaamheden als voltooid mogen worden beschouwd. In het stuk onder nummer 11 staan echter vele variabelen. De Minister werkt in zijn vraagstelling met een ander stelsel, waarbij zeer veel verschillen met betrekking tot de uitkomst in relatie tot die in 1972 mogelijk zijn. Dit overziende vraag ik mij af of de Minister meent dat hij zijn stelling kan handhaven.

Mevrouw Goudsmit (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een opmerking maken, speciaal over het eerste punt van de agenda. Ik wil niet, zoals andere sprekers, impliciet ook al over het tweede en derde punt spreken. Ik wil mij in grote lijnen aansluiten bij hetgeen de heer Franssen heeft gezegd, maar nog wel een enkele opmerking maken over het karakter van de Grondwet, zoals dat volgens de Regering zou moeten zijn voor een reeks van jaren. In de inleiding mis ik een beschouwing over het karakter van de Grondwet. De heer Van der Sanden wees er zoëven al op dat de Grondwet oorspronkelijk een norm was die de vorst gaf voor een, zijns inziens tamelijk lastige institutie, te weten het parlement. Wij zullen het erover eens zijn dat dat karakter op het ogenblik niet meer eigen is aan de Grondwet. Blijft de vraag welk karakter dat dan wel is.

In de nota worden drie eigenschappen genoemd die de Grondwet zou moeten hebben, namelijk vrijheid en welzijn voor de burger, het vastleggen van de politieke wils- en besluitvorming en het kader waarbinnen zich de veranderingen in de maatschappij moeten afspelen. De vraag rijst dan of de Grondwet inderdaad dat kader moet zijn. Is in feite de belangrijkste karaktertrek van de Grondwet niet dat men hem met $\frac{2}{3}$ meerderheid moet wijzigen en dat de wetten aan de Grondwet ge-

bonden zijn? Dat is een strikt regelend karakter. Ziet de Regering ook een normatief karakter in de Grondwet? Hierbij merk ik dan op – graag verneem ik de visie van de Minister van Binnenlandse Zaken hierover – dat naar mijn mening aan staatsrecht minder normatieve eigenschappen vast zitten dan aan sommige andere wetten.

De heer Jurgens (P.P.R.): Welk verschil ziet mevrouw Goudsmit tussen de termen 'regelend' en 'normatief'?

Mevrouw Goudsmit (D'66): Met 'normatief' doel ik op een ethische normgeving in de zin van de vraag: moet de staat wel of niet zedenmeester zijn. De geachte afgevaardigde weet dat daarover in deze Kamer nogal eens wordt gediscussieerd. Met 'regelend' bedoel ik het feitelijk regelen waaraan de wetten zich moeten houden en waarvan de wetgever slechts bij $\frac{2}{3}$ meerderheid kan afwijken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zou graag van de Regering iets meer vernemen over het karakter dat aan de Grondwet moet worden toegekend. Als de Regering meent – ik ben geneigd dit zelf te menen – dat het normatieve in de Grondwet voor nu en de toekomst als uiterst betrekkelijk moet worden gezien, zou ik willen weten hoe daarmee in verband kan worden gebracht de wenselijkheid die men signaleert dat er wel één geschreven Grondwet blijft. Op dit punt sluit ik mij aan bij hetgeen de heer Jurgens heeft gezegd. Is het nodig dat er in dat geval een Grondwet blijft bestaan? Kan men dan niet volstaan met een aantal samenhangende regels, waarvan men ook kan zeggen dat die een sterkere kracht hebben dan een gemiddelde wet?

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! In 1907 is mijn vader gepromoveerd op 'Gijsbert Karel van Hogendorp en de Grondwet van 1814'. Wie mij kent, zal begrijpen, dat ik op dit ogenblik een beetje aan hem denk, want aan hem heb ik mijn politieke en staatsrechtelijke belangstelling te danken, al ben ik later slechts een arme civilist geworden.

Men heeft gevraagd naar het karakter van de nota. De vraag heeft mij enigszins verbaasd, omdat aan verschillende in dit hoge gezelschap niet onbekend is een brief van de toenmalige kabinetsformateur, de heer Burger, van 19 februari 1973, langzamerhand een van de gewijde geschriften in de Nederlandse politieke ontwikkeling.

Minister De Gaay Fortman

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Toch niet vanwege de inhoud van die brief.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb alleen maar gezegd 'gewijd'. Ik gebruik geen andere term.

De heer Burger schreef aan degenen, met wie hij toen in gesprek was, te weten de 'progressieve combinatie' en de 'Christen-Democratische combinatie', dat hij tussen beide programma's geen onoverkomelijke verschillen zag, waardoor zij niet zouden kunnen komen tot afspraken omtrent de kabinetsvorming. Hij zag echter wel verschillen. Voor sommige gaf de heer Burger zelf een oplossing aan. Hij meende dat er ook zekere verschillen te constateren waren op het terrein van de grondwetsherziening. Hij gaf in overweging, een nota aan de Kamer te doen toekomen en op die wijze, in gemeen overleg tussen het toen te vormen kabinet en de Staten-Generaal tot oplossingen van gerezen kwesties te komen.

Het kabinet heeft deze suggestie van de heer Burger ook in een latere fase gevolgd. Men sprak af, dat aan de Kamer een nota zou worden voorgelegd, waarin met name punten van verschil, mogelijke punten van groot verschil, aan de orde zouden worden gesteld, in de hoop dat de Regering uit het overleg met de Kamer een aanwijzing zou krijgen ten aanzien van op dat punt in te dienen wetsontwerpen. Men heeft gevraagd, of het om een vrijblijvende discussie gaat. Neen, de Regering hoopt dat de behandeling van deze nota in de Kamer haar duidelijk aanwijzingen zal geven omtrent ten aanzien van bepaalde punten in te dienen wetsontwerpen. Met opzet is echter de nota zo beperkt mogelijk gehouden, omdat de Regering op het standpunt staat, dat het best aan de hand van wetsontwerpen met de Staten-Generaal kan worden beraadslaagd om tot politieke beslissingen te komen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! In welk stadium van de discussie komt de Minister tot zijn besluitvorming? Kan hij dit al na deze openbare commissievergadering?

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben maar een nieuwkomer in dit huis, maar ik heb in de Handelingen toch herhaaldelijk gelezen, dat op basis van besprekingen in openbare commissievergaderingen in een vergadering van de voltallige Kamer uitspraken zijn gedaan die politieke betekenis hadden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als de bedoeling van de Minister zo duidelijk is het taxeren van de mening – dat heeft hij zoëven uiteengezet – wacht hij dan tot en met de behandeling van de nota in de Eerste Kamer, voordat hij tot beslissingen komt? Het is geen geladen vraag, het is slechts een verzoek om informatie.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De volstreekte onschuld van de heer Bakker is mij niet onbekend.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U kijkt zo alsof u er meer achter zocht.

Minister De Gaay Fortman: Neen, ik zoek er bij u niets achter. Inderdaad is er reeds onder het vorige kabinet besloten een nota, die veel uitgebreider zou zijn dan deze, aan de Staten-Generaal voor te leggen. In dat opzicht is er dus sprake van een verandering. Wij hebben ons willen beperken tot punten waarvan de gedachte leefde dat daarover in de Staten-Generaal wel eens een groot verschil van mening zou kunnen bestaan. Dat heeft dan met het oog op het indienen van wetsontwerpen natuurlijk betekenis. Ook onder het vorige kabinet is aan de Eerste Kamer toegezegd dat zij die nota zou krijgen en dat die nota met haar zou worden besproken. Ik zie het daarom zo wat de procedure betreft, dat liefst zo spoedig mogelijk de discussie in deze Kamer wordt afgerond en dat dan binnen niet al te lange tijd – de Eerste Kamer stelt prijs op volledige Handelingen en niet op nood-Handelingen – een discussie met de Eerste Kamer plaatsvindt. Binnen het kabinet zal daarna de besluitvorming moeten plaatsvinden over de vraag of uit de discussie conclusies moeten worden getrokken en zo ja welke, met het oog op in te dienen wetsontwerpen. Wanneer men dus zegt 'De nota geeft geen algemeen overzicht van wat gij u voorstelt te doen ter gelegenheid van de herziening van de Grondwet die gij nastreeft', dan is dat juist, maar daarom tracht ik nu het beperkte karakter uiteen te zetten dat het kabinet aan deze nota toekent.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Begrijp ik het goed dat na het afwikkelen van de discussie in de Tweede en Eerste Kamer, de Kamer geïnformeerd wordt over bepaalde conclusies? Op een gegeven ogenblik zult u bij voorbeeld concluderen dat u over onderwerp X – ik ben uiterst subtiel – geen wetsontwerp zult indienen. Hoe merkt de Kamer dat dan?

Minister De Gaay Fortman: In de eerste plaats doordat dat wetsontwerp niet komt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Maar wanneer weet de Kamer dat dan?

Minister De Gaay Fortman: Wanneer men er prijs op stelt dat eerder te weten, dan ben ik natuurlijk zeker bereid dat te bevorderen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het lijkt mij voor de hand te liggen, ook om de discussie over het totaal beter te maken, dat de Kamer zo snel mogelijk weet wanneer bepaalde dingen eenvoudigweg niet meer aan de orde zullen komen.

Minister De Gaay Fortman: Ja, ik had het mij aanvankelijk zo voorgesteld dat in de inleiding van de memorie van toelichting van het eerste pakket wetsontwerpen dat binnenkomt – hoogst waarschijnlijk zal dat gaan over de grondrechten – al een zeker uitzicht wordt geboden hoe de zaak zich nu verder zal ontwikkelen. Ik heb echter het idee dat wij met elkaar best tot overeenstemming zullen komen hoe de Kamer wordt geïnformeerd over verdere besluitvorming.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In dit geval moet het kabinet vrij belangrijke besluiten nemen en wij moeten van die besluiten toch wel zo snel mogelijk op de hoogte worden gebracht. Dat spaart ons een heleboel tijd.

Minister De Gaay Fortman: Als nu omtrent het onderwerp-X, dat de heer Bakker als voorbeeld heeft aangehaald, een motie in deze Kamer zou worden aangenomen met, laten wij zeggen, 100 tegen 50 stemmen, en als de Kamer geen prijs stelt op een regeling op dat punt, dan zie ik nog niet zo gauw dat de Regering dan met een wetsontwerp terzake zal komen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Is dat uw norm?

Minister De Gaay Fortman: Neen, maar dat is net zo'n voorbeeld als uw voorbeeld over onderwerp-X.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Laten wij dan van onderwerp-X afstappen en laten wij dan spreken over de gekozen kabinetsformateur. Stel dat een motie wordt aangenomen tegen de gekozen kabinetsformateur met 76 tegen 74 stemmen. Dat geeft dan natuurlijk een norm ook voor wat straks bij de stemming met twee-derde meerderheid zal gebeuren. De Kamer moet dan wel heel snel weten – in uw redenering zou de Regering gewoon doorgaan, maar

Minister De Gaay Fortman

de Kamer zal concluderen dat het niet doorgaat – wat er dan gaat gebeuren.

De heer Franssen (P.v.d.A.): Dan hebben wij alle gelegenheid om te bezien, wat, na kamerontbinding, de nieuwe Kamer wil. Als proef op de som vind ik het niet zo gek.

De heer Bakker (C.P.N.): Na kamerontbinding?

De heer Franssen (P.v.d.A.): Uitgaande van uw voorbeeld – een stemverhouding van 76 : 74 – zou de Regering een wetsontwerp kunnen indienen. Dan kan worden bezien, of het punt de bevolking van Nederland aanspreekt of niet, ná de kamerontbinding.

De heer Bakker (C.P.N.): Het is precies wat ik aan de Minister heb gevraagd, namelijk of hij ons zo snel mogelijk na afronding van het debat in de Tweede en in de Eerste Kamer wil informeren opdat wij weten, waaraan wij toe zijn.

De heer Tilanus (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Betekent dit – ik zeg dit naar aanleiding van mijn vraag, of dit debat moet worden gezien als een hoorzitting of dat de Regering wil weten, welke beslissingen wij voorstaan – dat per onderdeel met moties moet worden gewerkt en dat iedere motie met een meerderheid van – ten minste – $\frac{2}{3}$ moet worden aanvaard, wil de Regering precies weten, met welke wetsvoorstellen zij kan komen?

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan slechts met andere woorden herhalen, wat ik reeds heb gezegd, behalve wat mijn eerste zin betreft.

Ik heb het nog nooit meegemaakt, dat de Regering de Tweede Kamer der Staten-Generaal over iets hóórde. Ik heb alleen maar meegemaakt dat zij in gemeen overleg tot bepaalde wetgeving kwamen. Ik zou het, eerlijk gezegd, een merkwaardige vertoning vinden, als de Regering hier zat om de Kamer te horen. Ik moet ook zeggen, dat het gezelschap zich niet hiernaar heeft gedragen. Ik had meer de indruk, gehoord te worden dan de Kamer te horen, al hóorde ik dan ook de Kamer. . . .

Ik meen dat herhaaldelijk aan de hand van nota's aan de Regering aanwijzingen zijn gegeven betreffende de richting, waarin de Kamer het beleid gestuurd zou willen zien. De wijze waarop dit dient te geschieden behoort niet allereerst tot mijn provincie. Dit staat ter beoordeling van de Kamer.

De heer Bakker (C.P.N.): Het is mogelijk, dat op een gegeven moment van drie zijden moties komen, uiteenlopende moties van dezelfde strekking. Op zich zelf houden deze moties een afwijzing door de Kamer in, maar geen ervan wordt aangenomen (verleden week is dit hier nog gebeurd). Daarom herhaal ik, dat de Kamer er recht op heeft om – nadat de Regering ook zónder moties kennis heeft genomen van de verhoudingen in deze Kamer – daarna te vernemen, wat de Regering voornemens is te doen.

De heer Jurgens (P.P.R.): Ik ben het met de heer Bakker eens, dat het bijzonder nuttig zou zijn, een overzicht te ontvangen van de grondwetswijzigingen die de Regering zich voorstelt te bevorderen.

De heer Bakker (C.P.N.): Gezien de redevoering van de heer Jurgens van verleden week móét hij het met mij eens zijn.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik zal dit graag overwegen, hetgeen ik trouwens wel moet doen omdat de heer Jurgens een verzoek eraan toevoegt, namelijk inzake het verschaffen van een overzicht inzake de totale herziening. Ik vind dit een heel redelijk verzoek. Na de behandeling in beide Kamers zal de Regering zich natuurlijk beraden over hetgeen in de toekomst moet gebeuren. Het lijkt mij zinnig, dat zij daarvan op een of andere wijze – er zijn echter tal van wijzen – mededeling aan de Kamer doet. Mijnheer de Voorzitter! Gevraagd is, hoe ik het karakter van de Grondwet zie. Ik wil beginnen, hierover een opmerking van theoretische aard te maken, om daarna in te gaan op concrete vragen. Voor mij is de Grondwet het juridisch document dat aangeeft, hoe de machten in de Nederlandse Staat zich ten opzichte van elkaar verhouden en hoe zij zich ten opzichte van elkaar hebben te gedragen, welk document tevens een maximum aan bescherming moet bieden aan de individuele burger met betrekking tot zijn verhouding tot de overheid, welke overheid dat dan ook moge zijn.

Dat betekent dat, als mevrouw Goudsmit mij vraagt: Vindt gij dat de Grondwet een normatief karakter draagt? ik daarop 'ja' zeg, omdat iedere wettelijke regeling naar mijn rechtsopvatting een normatief karakter draagt. Achter elke wettelijke regeling gaan gedachten schuil over datgene wat goed en wat rechtvaardig is. Hetzelfde zit ook in de Grondwet. Als de Grondwet gemeenten en provincies beschermt te-

gen een te drien ingrijpen van de centrale overheid, dan ligt daar dunkt mij een normatieve gedachte achter, dat het lokale en het regionale bestuur, omdat zij dichter bij de burger staan en de noden van de burger beter kennen, een speelruimte moeten hebben om eigen regelingen te treffen.

Mij dunkt dat achter grondrechten zeker wat mevrouw Goudsmit heeft genoemd ethische normen schuilgaan. De verhouding tussen recht en ethiek is een uiterst subtiële. Daarom heb ik het daarnet zo uitgedrukt: Achter de grondrechten gaan ook gedachten schuil van wat goed en wat rechtvaardig is.

De Grondwet moet zodanig zijn, dat zij de basisprincipes van het Nederlandse staatsbestel vastlegt. Dat heeft zij ook van het begin af aan gedaan. Er zijn in die basisprincipes veranderingen opgetreden. De Grondwet van 1814 is niet meer de huidige Grondwet, al is de systematiek voor een groot deel nog op de Grondwet van 1814 en die van 1815 toegesneden. Maar in 1848 hebben zich, zoals iedereen weet, fundamentele veranderingen voltrokken voor wat betreft de verhouding van de regering en de volksvertegenwoordiging. Het vastleggen dus van grondprincipes. Ook de grondprincipes zijn aan ontwikkelingen onderhevig, maar daarnaast niet een zo rigide regeling, dat ontwikkeling voor de toekomst onmogelijk wordt gemaakt. Hierover zou natuurlijk veel en veel meer te zeggen zijn, maar dit lijkt mij voor deze discussie voldoende.

De geachte afgevaardigde de heer Jurgens – en mevrouw Goudsmit heeft zich daarbij aangesloten – heeft gezegd: Is er eigenlijk wel een grondwet nodig? Met alle respect voor het vernuftige betoog van de geachte afgevaardigde, vind ik dat een academische vraag. Het feit ligt er, dat wij 150 jaar lang een grondwet hebben. Ons hele bestel is op die grondwet georiënteerd. Wanneer men zou zeggen, dat wij eigenlijk geen grondwet nodig hebben, dan rijst onmiddellijk de vraag, hoe men waarborgen wil vinden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, voor de grondrechten en voor de verhouding regering-Staten-Generaal voor zover die in de Grondwet haar regeling vindt.

De heer Jurgens (P.P.R.): Ik wil dat illustreeren. Als wij bij voorbeeld de grondrechten als Bill of Rights geheel uit de Grondwet zouden lichten en apart in een staatsstuk zouden vastleggen, zoals in de Verenigde Staten en in Engeland het geval is, dan kan ik mij

Minister De Gaay Fortman

heel goed voorstellen, dat dit mogelijkheden schept om met name ten aanzien van de grondrechten, die het belangrijkste aspect gaan worden van deze grondwetswijziging, meer voortvarendheid te betrachten. Dan hadden bij voorbeeld de beide wetsontwerpen, die al van een vorige regering voor ons liggen over de grondrechten, al afgewikkeld kunnen zijn. Dat is een van de redenen, waarom het denkbaar is de verschillende onderdelen van de Grondwet op te splitsen in verschillende basisstukken, omdat ze op zichzelf met elkaar niet zo vreselijk veel samenhang hebben.

De verhouding regering-Statens-Generaal enerzijds en de grondrechten zijn zaken, die iets met elkaar te maken hebben, maar niet per se in één staatsstuk behoeven te staan. Dat was de basis van mijn betoog.

Minister De Gaay Fortman: Ik luister ook met belangstelling naar het betoog, maar ik herhaal het academisch te vinden. Wij hebben een grondwet, en men kan zeker niet zeggen, dat er een volksbeweging is om zo snel mogelijk van de Grondwet af te komen. Het lijkt mij dan beter ons te bezinnen op de vraag, hoe die grondwet er voor de toekomst zou moeten uitzien dan na te gaan, of men eigenlijk wel een grondwet nodig heeft. Ik wijs erop dat in de ons omringende rechtsstelsels grondwetten voorkomen en dat men bij de totstandkoming van de grondwet van de Duitse Bondsrepubliek met grote nadruk heeft geëist, dat de grondrechten in de grondwet zouden komen, opdat duidelijk zou worden hoezeer de Duitse staat mede zijn rechtvaardiging vond in het bestaan van grondrechten.

Ik heb bij de geachte afgevaardigde een zekere scepsis beluisterd, of die grondwetsherziening wel noodzakelijk is. Ook andere geachte afgevaardigden hebben gevraagd, waaruit ik afleid dat het Nederlandse volk zo graag een herziening van de Grondwet wil. Het komt zelden voor dat in grote omvang een volksbeweging ontstaat ten gunste of ten ongunste van een wettelijke regeling. Het zijn altijd leidende groepen – en dat behoeven helemaal geen groepen te zijn die men met een naar woord wel eens aanduidt als tot de 'elite' te behoren – die om iets vragen. In dit geval is er echter iets meer. Zowel 'Keerpunt', waarop 56 leden van deze Kamer zich baseren, als de 'Schets van beleid' (48 leden) gebruikt exact het begrip 'algehele grondwetsherziening'. Er zijn dus 104

leden in deze Kamer die zich tegenover de kiezers hebben verbonden' zulk een algehele grondwetsherziening tot stand te brengen.

Over de vraag, wat zich leent tot opname in de Grondwet, en over de samenhang van de verschillende regelingen zal de regeringscommissaris straks nog het een en ander zeggen. Ik meen op deze wijze te hebben duidelijk gemaakt dat het kabinet krachtens zijn programgrondslag, waarvoor op dit punt een grote meerderheid in deze Kamer aanwezig is, streeft naar een algehele herziening van de Grondwet. Gevraagd is, of het wel waar is dat het een algehele herziening wordt. De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet vroeg zich af of het niet veeleer wat schaafwerk wordt. Niet alleen mensen, maar ook volken en naties zijn mede bepaald door hun verleden. Wij hebben nu eenmaal een Grondwet van een bepaalde opzet. Het zou mij zeer verbazen, als die opzet volstrekt werd verlaten. Wij streven eraan, zoals beide programma's die ik zojuist noemde hebben aangegeven, dat er ook staatkundige hervormingen komen. Ik noem voorts de modernisering van reeds bestaande bepalingen en het aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van lokaal en regionaal bestuur. Wanneer men verder ziet dat de sociale grondrechten naar ons oordeel een plaats in de Grondwet moeten ontvangen, zal het duidelijk zijn dat het begrip 'algehele herziening' op zijn plaats is. Het voorgaande betekent niet dat wij teruggaan tot de schepping en uit het niet beginnen. Wij zijn ook in dit geval bepaald door onze geschiedenis. De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne heeft gevraagd naar de positie van de staatscommissie-Cals/Donner. Verder is gevraagd, onder meer door de geachte afgevaardigde de heer Berger, wat is bedoeld met de mededeling, dat nu voldoende voorwerk is verricht. Na al het werken aan de proeve, waarmee niet de minsten van onze staatsrechtsgeleerden zich hebben beziggehouden, en na al het werk dat is verricht door en rondom de staatscommissie-Cals/Donner is er naar het oordeel van de Regering thans voldoende materiaal aanwezig om de algehele herziening ter hand te nemen, zij het dat men zich op bepaalde punten de vraag kan stellen, of men nog niet in technisch opzicht hier of daar advies nodig heeft. Volmaakt zijn de zaken in onze bedoeling nooit. Naar aanleiding van de opmerking, dat misschien wat weinig belangstelling bestaat voor een algehele herziening wijs ik erop, dat zeer veel mensen, in-

stituten, commissies, instellingen, raden enz. gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid van hun opvatting over de proeve te doen blijken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Zij zijn er natuurlijk wel uitdrukkelijk om gevraagd.

Minister De Gaay Fortman: Het gebeurt zeer vaak dat mensen niet doen wat je hun vraagt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als commissie hebben wij dat zelf ervaren. Via de Staatscourant hebben wij om commentaar op de regeringsnota gevraagd. Er zijn drie of vier briefjes gekomen.

Minister De Gaay Fortman: Dat is niet verwonderlijk. Iedereen kent de proeve en het rapport van de staatscommissie-Cals/Donner.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Zij zouden het er dus mee eens zijn?

Minister De Gaay Fortman: Men heeft gelegenheid gehad zich in alle opzichten te laten horen. Men zal zeggen dat de reacties al op zeer aanvaardbare wijze zijn verwerkt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Uit het feit dat er zo weinig reacties zijn, concludeert u dus, dat iedereen het met de Regering eens is? U rekent het dus naar u toe?

Minister De Gaay Fortman: Neen, mijnheer de Voorzitter. Ik mag niets naar mij toerekenen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als u dat maar weet.

Minister De Gaay Fortman: De geachte afgevaardigde moet niet de illusie hebben dat zijn laatste mededeling voor mij schokkend of nieuw is. Het was mij zelfs bekend voor ik Minister werd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wij hopen het te merken.

Minister De Gaay Fortman: De heer Bakker kan, als hij maar voldoende mensen meekrijgt, vandaag een einde maken aan mijn bestaan.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat hangt af van hetgeen u doet. Als u dingen doet die ik goed vind, wil ik u zo lang mogelijk laten zitten.

Minister De Gaay Fortman: Dat is dan een hele geruststelling. Het rapport van de staatscommissie-Cals/Donner vinden wij een belangrijk basisdocument. Heb je een dergelijke commissie gehad, dan ga je het werk vanzelfsprekend niet nog eens helemaal overdoen. Stukken van een dergelijke commissie, met een politieke

Minister De Gaay Fortman

samenstelling, beschouw je als een baken waarop je kunt koersen.

De heer **Berger** (DS'70): Het stuk van de Kiesraad leidt tot de merkwaardigste consequenties. U kunt niet zeggen, dat u advies gaat inwinnen. Dat heeft u al. Het gaat om uw standpunt.

Minister De Gaay Fortman: Dat is juist. Dat standpunt zal blijken wanneer een wetsontwerp betreffende het beperkte districtenstelsel bij de Kamer wordt ingediend.

De heer **Berger** (DS'70): Daarover zegt u nu dus niets?

Minister De Gaay Fortman: Ik meen dat het niet de bedoeling is, thans inhoudelijk over een aantal dingen te spreken. Dat hebben wij ook in de nota niet gedaan. Daarin hebben wij de grote principes aan de orde gesteld. Komt het wetsontwerp hier, dan is de Kamer volledig vrij, de verbeteringen aan te brengen die zij nodig acht.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als straks punt 3, 'het voorgestelde districtenstelsel', aan de orde komt, wordt uiteraard gediscussieerd over alle modificaties.

Minister De Gaay Fortman: Natuurlijk.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wij hopen dan van de Minister een antwoord te horen op hetgeen hier wordt gezegd.

Minister De Gaay Fortman: Ja zeker. Ik acht het op dit moment evenwel prematuur. Voor zover ik weet, is op dit moment alleen de inleiding aan de orde.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Op dit moment.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is dus geen wachten op het wetsontwerp maar op het derde onderdeel van deze bespreking.

Minister De Gaay Fortman: Toch zal de concretisering altijd in een wetsontwerp moeten plaatsvinden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Betekent dit dat het kabinet het nieuwe stelsel nog niet voldoende heeft doordacht? Er zijn allerlei technische bijzonderheden die tot zeer uiteenlopende verkiezingsuitslagen kunnen leiden. Ik noem het stelsel van de grootste overschotten of grootste gemiddelden dan wel het behalen van de halve of de hele kiesdeler om een zetel te krijgen. Heeft het kabinet daarover, ondanks goed lezen van het advies van de Kiesraad, nog geen mening, dan heeft het nog geen goed idee van de uitwerking van dat stelsel.

Minister De Gaay Fortman: De veronderstelling van de geachte afgevaardigde is onjuist.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik wacht dan gaarne nadere adstructie bij punt 3 af.

Minister De Gaay Fortman: De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft ook nog gevraagd waar dat intensief overleg met andere departementen voor nodig is. Dat is nodig omdat, bij voorbeeld, de uitwerking van de grondrechten tal van andere departementen raakt en er ook verder vrijwel geen onderwerp is dat bij de herziening aan de orde komt waar men niet een of ander departement bij nodig heeft. Ook bij allerlei andere regelingen is dat het geval, dus het is met betrekking tot de Grondwet geen nieuws.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik heb dan ook niet gevraagd waar het voor nodig is; ik heb gevraagd waarover het ging.

Minister De Gaay Fortman: Om te beginnen al over de grondrechten is een intensief overleg met de andere departementen noodzakelijk. Verder schiet mij op het ogenblik geen ander voorbeeld te binnen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Wordt het wetsontwerp over de grondrechten dat er nog ligt ingetrokken?

Minister De Gaay Fortman: Het is de bedoeling dat in te trekken en te vervangen door een nieuw ontwerp.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik neem aan dat als de Minister op een van de vijf à tien vragen die ik heb gesteld antwoord geeft, ik dan op een andere manier, via anderen, nog die andere vragen beantwoord krijg?

Minister De Gaay Fortman: Ik doe mijn uiterste best in een samenhangend betoog te antwoorden. Als ik gerichte vragen oversla dan hoop ik dat de geachte afgevaardigde mij in tweede termijn daaraan wil herinneren.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat betekent dan wel dat wij voor de tweede termijn ongeveer even lang nodig zullen hebben als voor de eerste.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het karakter van een openbare commissievergadering is natuurlijk dat je daarin op een reeks van specifieke onderdelen nadere vragen stelt en niet vraagt om alleen een algemeen betoog van een minister. Daarom hebben wij deze openbare commissievergaderingen vóór een plenaire vergadering, waarin wij onze

algemene betogen zullen houden en minder specifieke vragen zullen stellen.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb dit betoogd: Er is van de zijde der Kamer meer dan een uur gesproken over het eerste hoofdstuk. Ik dacht die vragen in een algemeen betoog te beantwoorden. Ik ben er niet op uit vragen niet te beantwoorden, ik ben erop uit vragen wel te beantwoorden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Daarom stel ik u de vraag, als ik van al de vragen die ik heb gesteld er één beantwoord krijg, krijg ik dan het antwoord op die andere vragen ook nog?

Minister De Gaay Fortman: Ik heb, het spijt mij, niet zo verschrikkelijk veel vragen van de geachte afgevaardigde meer op mijn lijstje staan. Ik heb hem geantwoord op zijn vraag waarom de tijd zo rijp is, of de strijdpunten wel voldoende tot oplossing zijn gekomen en waarom het intensief overleg met de andere departementen nodig is. Ik dacht dat ik op allerlei vragen van de geachte afgevaardigde, naar mijn beste vermogen, was ingegaan. De geachte afgevaardigde de heer Van der Lek heb ik, naar ik meen, reeds impliciet beantwoord toen ik het karakter van de Grondwet trachtte aan te geven. Dat betekent dat de Grondwet zo ruim geformuleerd moet zijn dat zij een aanpassing aan nieuwe maatschappelijke verhoudingen niet in de weg staat.

Van verschillende kanten is gezegd dat ik erop uit ben de positie van de Regering ten opzichte van het parlement te versterken. Dat is de bedoeling niet. Het is de bedoeling de verhouding Regering en parlement op nieuwe, aangepaste wijze, voor zover dat noodzakelijk is, in de Grondwet vast te leggen. Er is geen sprake van dat het gaat om de versterking van de positie van de Regering ten opzichte van het parlement. Wel gaat het erom te bevorderen dat met minder moeite en minder tijdrovend de samenstelling van het kabinet plaatsvindt. De positie van het kabinet ten opzichte van het parlement verandert niet. Het parlement blijft elk ogenblik in staat van de Regering het eenmaal geschonken vertrouwen te onthouden, omdat de vertrouwensregel in ons stelsel onverkort van kracht blijft.

De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft gevraagd hoe de Regering het overheidsgezag ziet. Daarop kan ik alleen maar antwoorden hoe deze Minister het overheidsgezag ziet. Als men spreekt over het overheidsgezag,

Minister De Gaay Fortman

dan spreekt men over religieuze of levensbeschouwelijke vooronderstellingen en die liggen in de ministerraad, zoals trouwens ook in deze Kamer en in ons gehele volk, niet gelijk.

Naar mijn mening is gezag niet iets dat waarde in zichzelf heeft. Het is ook geen doel in zichzelf. Gezag is altijd een functie die wordt uitgeoefend ten dienste van degenen over wie gezag wordt uitgeoefend. Als de geachte afgevaardigde zegt, dat hij het overheidsgezag ziet als een gezag dat strekt ten dienste van het volk, ben ik het geheel met hem eens. Een geliefde uitdrukking van mij is, dat wie heerst dient. In de sfeer waarin de geachte afgevaardigde en ik elders verblijven, zou ik willen zeggen, dat ik het overheidsgezag nergens zo goed gekarakteriseerd en normatief omschreven vind als in psalm 72, de psalm van de rechtvaardige koning die in onze dagen natuurlijk op een andere wijze moet worden geïnterpreteerd dan in Israël. Het toenmalige Israël zegt de regeringscommissaris terecht.

De heer Tilanus heeft gevraagd, of wij niet beter kunnen wachten op de Europese grondwet dan dat wij nu een nieuwe Nederlandse Grondwet maken. Gegeven de moeilijkheden, waarin wij op het ogenblik ten aanzien van 'Europa' verkeren, gegeven het feit dat de Gemeenschap nog steeds een Economische Gemeenschap is, geloof ik dat men beter kan doen wat voor de hand ligt, namelijk de Nederlandse Grondwet herzien, dan dit uitstellen totdat er misschien ooit – niemand weet wanneer – iets van een Europese grondwet zal zijn. Het Europese Hof in Luxemburg is ook geen hof, dat de administratieve rechtspraak uitoefent over de volken en regeringen van de Gemeenschap in volstrekt complete zin. Het heeft alleen betrekking op de economische maatregelen die Commissie en raad van ministers nemen.

De heer Tilanus (C.H.U.): Moet ik hieruit afleiden, dat u ieder verband ontkent met wat er verder in Europa gebeurt?

Minister De Gaay Fortman: Ik moet eerlijk zeggen, mijnheer de Voorzitter, dat ik daarover op dit ogenblik geen mening heb. In de kring van de ministerraad noch bij mij persoonlijk is ooit de vraag gerezen, hoe dit zich zou verhouden tot wellicht komende Europese regelingen. Eerlijk gezegd, vind ik dat gezien de huidige ontwikkelingen ook prematuur.

De heer W. Scholten (C.H.U.): Ik hoop niet, dat de Minister-President met die gezindheid naar de topconferentie gaat.

Minister De Gaay Fortman: Dat is een heel andere zaak. Het is heel duidelijk wat het standpunt van de Nederlandse Regering is met betrekking tot de Europese samenwerking.

Een heel andere vraag is, of men, terwijl men bezig is met de herziening van de eigen Nederlandse Grondwet tot uitstel hiervan moet besluiten omdat er misschien ooit nog wel eens een algemeen voor het Europa van de Negens geldende basisregeling komt. Gezien het gedrag van bijvoorbeeld de Engelsen in het geheel lijkt het mij onwaarschijnlijk dat men vrij snel tot een dergelijke basisregeling voor de Gemeenschap zal kunnen komen.

De heer W. Scholten (C.H.U.): Ja maar, mijnheer de Voorzitter, tussen uitstellen en er helemaal niet over denken ligt wel een heel breed terrein. Het verbaast mij buitengewoon dat de Minister nu mededeelt dat dit verband tussen politieke ontwikkelingen in Europa en de Nederlandse grondwetsherziening zelfs helemaal niet is gelegd. Ik vraag de Minister, bij de verdere voorbereiding dit punt wel in het kabinet ter sprake te brengen.

Minister De Gaay Fortman: In de Grondwet blijft staan het artikel over de verdragen, dat onder andere bepaalt, dat het internationale verdrag boven de nationale wet gaat. Ik zie werkelijk niet in, dat wij ons op het ogenblik over dit punt grote zorgen zouden moeten maken.

De heer De Kwaadsteniet (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Er is toch een bepaalde relatie tussen het Nederlandse Parlement en het Europese Parlement wat hun taken en bevoegdheden betreft en dat speelt dan op de achtergrond toch een rol?

Minister De Gaay Fortman: Het is heel goed mogelijk, dat zal moeten worden bezien, of in de Grondwet een bepaling moet worden opgenomen, die rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement mogelijk maakt, maar dat is een deelprobleem. De geachte afgevaardigde de heer Tilanus stelde in het algemeen de verhouding tussen een Europese grondwet en de Nederlandse Grondwet. Welnu, daarvan durf ik vol te houden, dat deze zeer legitieme vraag niet in haar beantwoording moet leiden tot het maar niet wijzigen van de Nederlandse Grondwet. Dat wil natuurlijk helemaal niet betekenen, dat

in de wijziging van de Nederlandse Grondwet geen rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen in verband met Europa.

De heer Jurgens (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Het lijkt mij nuttig in dit verband erop te wijzen, dat wij onze aanval niet op de Regering moeten richten, maar dat wij de hand in eigen boezem moeten steken. De hele voorbereiding van deze grondwetswijziging heeft op vrijwel geen enkel punt geleid tot de erkenning, dat ons Nederlandse recht van dag tot dag steeds meer doordrongen wordt van Europees recht, dat geldend Nederlands recht aan het worden is. Wij doen voortdurend, alsof wij ons eigen tuintje aan het bijharken zijn, terwijl tegelijkertijd diezelfde tuin wordt besproeid van buiten af, iets wat wij met onze eigen Grondwet niet kunnen beheersen. Op dit moment de Minister daarover lastig vallen, terwijl wij zelf in de hele voorbereiding nauwelijks hierover hebben beslist, is niet juist. Ik ben het met de inhoud van de opmerkingen van de heer Tilanus eens, maar wij moeten de Minister daarover nu niet lastig vallen. Een van de redenen, waarom ik bij de algehele grondwetsherziening een vraagteken zette, was juist, dat dit land in steeds sterkere mate de directe werking van de Europese verdragen ondervindt. De betrekkelijke betekenis van de Grondwet wordt daardoor steeds groter.

De heer Tilanus (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Het is helemaal mijn bedoeling niet geweest om, zoals de heer Jurgens denkt, de Minister lastig te vallen, maar om mee te helpen bij het ontwikkelen van een Grondwet, waarvan we wat hebben. Als bij voorbeeld een aantal sociale grondrechten in een Europese grondwet kunnen worden geregeld, dan kunnen we die zaken in onze eigen Grondwet schrappen. Ik vraag eigenlijk alleen aan de Minister, of hij rekening wil houden bij een algehele grondwetsherziening met wat in Europa gebeurt. Meer heb ik niet gevraagd.

De heer Verbrugh (G.P.V.): Het schrappen in de Nederlandse Grondwet, omdat iets in een Europese grondwet staat, lijkt mij bijzonder moeilijk. Al ben ik geen jurist, ik weet wel, dat voor de interpretatie enz. van tal van grondwetsartikelen een hele historische verklaring bestaat. Dat krijgt men nooit terug als iets in een Europese grondwet wordt opgenomen. Het lijkt mij daarom niet mogelijk te schrappen.

Minister De Gaay Fortman

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik herinner nog aan artikel 63 van de Grondwet:

'Indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert, kan in een overeenkomst worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet. In zodanig geval kan de goedkeuring slechts uitdrukkelijk worden verleend; de Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van een daartoe strekkende wet niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.'

Dit artikel biedt naar mijn mening voldoende mogelijkheden voor een Europese ontwikkeling, zonder dat de Nederlandse Grondwet daaraan in de weg staat.

De heer Jurgens (P.P.R.): Het is zelfs een snellere wijze van grondwetswijziging dan de officiële.

Minister De Gaay Fortman: Dat is een bewijs hoe wijs de grondwetgever is, dat hij zo nu en dan beseft, dat hij het mogelijk moet maken buiten de grenzen van de Grondwet te treden.

De heer Bakker (C.P.N.): Zegt u het nog eens en legt u het eens uit?

Minister De Gaay Fortman: Ik bedoel, dat de bepaling van artikel 63 van de Grondwet duidelijk maakt de wijsheid van de toenmalige grondwetgever, die voorzien heeft, dat er internationale ontwikkelingen zouden kunnen zijn, die in strijd zouden geraken, hoewel ze goed zijn, met de Nederlandse Grondwet en die de mogelijkheid heeft geboden dan toch dat internationale recht tot Nederlands geldend recht te maken door de in artikel 63 van de Grondwet voorgeschreven procedure.

De heer Bakker (C.P.N.): Toen veralgemeende u dat met een of andere zinspreuk, die mij volstrekt onduidelijk was.

Minister De Gaay Fortman: Dat doet mij dan leed, maar als het nu voor de geachte afgevaardigde duidelijk is, laat hij dan mijn vorige zin vergeten.

De heer Bakker (C.P.N.): Dat zal waarschijnlijk het verstandigste zijn.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft gezegd, dat hij het betreurt, dat in de nota geen aandacht gegeven wordt aan een preambule. Ik ben een verklaard tegenstander van een preambule in de Grondwet. Die kan immers niets anders zijn dan een verklaring die een religieus, dan wel een levensbeschouwelijk karakter draagt. De Nederlandse staat is

ten aanzien van de religie en ten aanzien van de levensbeschouwing een sterk verscheiden staat. Daarbij komt nog dat ik dergelijke betuigingen van geloof of levens- en wereldbeschouwing in de Grondwet misplaatst vind. De geachte afgevaardigde heeft nog gevraagd, of in de voorstellen van de Regering niet besloten ligt dat men de kleine partijen mores wil leren. Ik neem aan dat wij over de kwestie van het beperkte districtenstelsel, de kwestie van de kiesdrempel enz. nog te spreken komen. Dat is ook de reden waarom ik in eerste termijn over die vragen zoveel mogelijk heb trachten te zwijgen.

De geachte afgevaardigde heeft daarnaast nog erop gewezen dat de Grondwet voorschrijft dat voor wijzigingen in de Grondwet de kiezer wordt geraadpleegd. Hij heeft gevraagd of wij dat ook nu van plan zijn. Dat zijn wij inderdaad van plan, zij het dan dat de Regering voor ogen staat, ook deze wijziging van de Grondwet te laten samenvallen met de periodieke ontbinding. Niets belet de kiezer echter, zich bij die periodieke ontbinding duchtig op de hoogte te stellen van hetgeen er aan wijziging in de Grondwet wordt voorgesteld en daardoor mede zijn stem te laten bepalen.

De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft, naar mijn mening, meer gesproken over de zaken die ons vanmiddag zullen bezig houden dan over de inleiding. Ik wil over zijn betoog nu wel opmerken dat, indien de gekozen formateur in de Grondwet wordt opgenomen en indien de kiezers van de hun daardoor geboden mogelijkheid gebruik maken, die formateur dan altijd nog zal moeten slagen in de vorming van een kabinet, terwijl daarvoor onontbeerlijk is het vertrouwen van de Staten-Generaal. De vertrouwensregel die geldt in dit huis, blijft immers onverkort gelden. De gekozen formateur, indien hij ooit minister-president wordt, zal het van die vertrouwensregel moeten hebben, als hij in het zadel wil blijven.

De heer Jongeling (G.P.V.): Ik vind het best, mijnheer de Voorzitter, als de Minister hier later op ingaat, maar ik wijs er wel op dat het punt waarover ik heb gesproken, al in de tweede alinea van de inleiding staat. Er kan dus ook nu op worden ingegaan.

Minister De Gaay Fortman: Ik meende, mijnheer de Voorzitter, dat het bij dit punt meer ging over de algemene gezichtspunten. Het lijkt mij ook verstandiger om ons tot die algemene

punten te beperken – hoewel ik natuurlijk de dienaar van de vergadering ben – omdat wij anders een discussie in drie of vier termijnen krijgen.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft gesteld, het wat mager te vinden dat de Regering heeft gezegd dat zij een algehele herziening van de Grondwet niet zonder zin vindt. Ik heb op het gymnasium in Dordrecht echter geleerd, dat een dubbele ontkenning een sterkere bevestiging betekent.

De heer Van der Sanden (K.V.P.): Er is nu een misverstand, mijnheer de Voorzitter. Ik heb de nota geciteerd en daarin staat dat de Regering het bestaan en het behoud van een geschreven Grondwet niet zonder zin acht. Er wordt dus niet gesproken over een algehele herziening.

Minister De Gaay Fortman: Daarvoor geldt dan hetzelfde, namelijk dat de dubbele negatie een sterkere bevestiging betekent.

De heer Van der Sanden (K.V.P.): Ook dáár dus.

Minister De Gaay Fortman: Voorts heeft de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden gevraagd, hoe het zit met de deelplannen. De deelplannen leiden in onze opzet naar een algehele herziening, maar daarover zal de regeringscommissaris straks nog een aantal opmerkingen maken. De reden tot de herziening is niet alleen het onvoldoende functioneren van de democratie, al is dat een belangrijke reden. Daarnaast zijn echter ook op andere punten wijzigingen in de Grondwet noodzakelijk, waarbij men alleen maar behoeft te denken aan de gewestvorming.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen dat ik de geachte afgevaardigde de heer Berger in de loop van het voorafgaande reeds heb beantwoord.

De heer Berger (DS'70): Geenszins, mijnheer de Voorzitter.

Minister De Gaay Fortman: Waarom dan niet? Het doet mij namelijk leed.

De heer Berger (DS'70): Het spijt mij dat ik u kennelijk leed berokken. Als één van de wezenlijke parten – ik kom er straks echter nog op terug – zie ik het door u gekozen kiesstelsel.

Minister De Gaay Fortman: Dat is ook juist.

De heer Berger (DS'70): Daarover hebt u advies gevraagd. Dat had u in uw nota toegezegd en zeer correct hebt u ons dat nog doen toekomen. Dat advies heeft zoveel mogelijkheden dat ik

Minister **De Gaay Fortman**

het daarom tot de algemene zaken reken. Derhalve vraag ik of u nog uw nota handhaaft.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik dacht dat het de geachte afgevaardigde duidelijk was dat ik van mening ben dat de nota gehandhaafd moet blijven. Op de implicaties van het gekozen kiesstelsel zal de regeringscommissaris nog nader ingaan.

Mevrouw Goudsmit heeft naar het karakter van de Grondwet gevraagd. Ik heb getracht dat enigermate aan te duiden. Ik geloof niet dat men de Grondwet van 1814 en die van 1815 mag zien als een poging van de Koning om de Staten-Generaal binnen de perken te houden. Ik geloof dat men die constitutie meer moet zien als een bescheiden poging ter waarborging van de rechten van het volk. Hierbij erken ik dat de Koning, die eens is gekarakteriseerd als een verlicht despoot, er niet op uit was om de rechten van de volksvertegenwoordiging in belangrijke mate sterk te maken.

Op de vraag betreffende het normatieve karakter van de Grondwet ben ik al ingegaan met mijn algemene stelling, dat elke rechtsbepaling altijd de vertolker van een norm is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Wordt mijn vraag over de selectie van onderwerpen, die in de Grondwet thuishoort en waarvan ik heb gezegd dat deze historisch is bepaald, ook door de regeringscommissaris bepaald?

Minister **De Gaay Fortman**: Ja.

De vergadering wordt te 13.25 uur geschorst en te 14.00 uur hervat.

Prof. mr. **D. Simons** (Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening): Mijnheer de Voorzitter! Ik stel het op hoge prijs, dat het eindelijk zo ver is, dat ik in dit onderdeel van het gewichtige lichaam van de Tweede Kamer het woord mag voeren om de Minister bij te staan ten einde een stap verder te doen op de moeizame weg naar grondwetsherziening. Ik was er altijd al van overtuigd, dat het een moeizame weg zou zijn, maar toen ik de debatten van vanmorgen beluisterde – ik heb dit met veel belangstelling en aandacht gedaan – is mij bijzonder duidelijk geworden, hoe moeizaam die weg is.

Er zijn geluiden gehoord in de trant van 'moet dat nu allemaal maar', 'is het nu wel zo nodig, de Grondwet te herzien?', 'is er überhaupt wel een

Grondwet nodig?'. Ik meen mij ontslagen te mogen achten van de plicht, op die vragen uitvoerig in te gaan. Ik kan u slechts zeggen, dat ik, indien ik het zou willen doen, daarvoor in een vroeger beroep een aantal uren zou hebben uitgetrokken, dit aan de studenten mee te delen. Gelukkig behoren de meesten uwer niet tot mijn studenten; ik zal u die uiteenzetting dan ook besparen.

Ik meen, dat in dit gezelschap heel duidelijk is, dat wij er in Nederland juist aan doen, niet af te wijken van de weg, die nu zoveel jaar bestaat en waarin wij beschikken over dat bijzondere staatsstuk, waarvan de totstandkoming en herziening met belangrijke waarborgen zijn omringd. De heer Van der Sanden heeft hierop met name gewezen. Wij moeten dat bijzondere staatsstuk mijns inziens niet vervangen door een stuk, dat zeker minder waarborgen zal bieden aan de bevolking van het land.

De vraag, of deze bevolking nu roept en schreeuwt om een grondwetsherziening is een vraag, waarbij al is stilgestaan. Ik meen, dat het niet verstandig is, daarover een opinion poll te laten houden. Ik meen, dat wij moeten afgaan op de vele stemmen die onder meer in de uitgebrachte adviezen tot uiting zijn gekomen, adviezen, die in de nota zijn genoemd. Wij kunnen daarvan wel aannemen, dat ze onze bijzondere aandacht waard zijn.

Wanneer wij ons kunnen verheugen in een grondwet, die de verhouding tussen de belangrijkste staatsorganen voor een deel regelt – een ander deel wordt aan het ongeschreven staatsrecht overgelaten; misschien is dat deel wel een zeer belangrijk deel, als ik bij voorbeeld denk aan de verhouding tussen parlement en regering – kunnen wij constateren, dat dit stuk gewichtige waarborgen aan de burgers geeft in de vorm van grondrechten en in de vorm van de onafhankelijke rechtspraak om maar twee zaken te noemen. Het blijkt ook uit het feit, dat de bevolking algemeen wordt toegelaten, haar vertegenwoordigers in de Tweede Kamer en in andere vertegenwoordigende lichamen te kiezen. In dat licht gezien doen wij er mijns inziens juist aan, daaraan niet te tornen, maar ons af te vragen, of er geen reden is, tot een meer algemene herziening over te gaan dan sinds vele jaren tot stand is gebracht.

Een en ander heeft zijn uitwerking gevonden in het werk van de 'Proeve', een ambtelijk werkstuk, zij het onder begeleiding van een aantal buiten het ambtelijke staande staatsrechtsgeler-

den tot stand gekomen. Dit stuk is gevolgd door vele adviezen erover, waaruit blijkt, hoezeer een en ander degenen, die erover nadachten en erbij waren betrokken, aanging. Hierna volgden een viertal jaren van besprekingen in een staatscommissie, die met doorwrochte voorstellen is gekomen. Een vorig kabinet heeft een deel van deze voorstellen of onderdelen daarvan reeds verwezenlijkt. Deze voorstellen kwamen uit de koker van de Staatscommissie Cals-Donner. Moet een Regering hiervan nu geheel afwijken en de zaak geheel opnieuw gaan bezien? De Regering moet zich natuurlijk van alles rekenschap geven en nagaan of er reden is om een eigen standpunt te bepalen, maar ik vraag mij af of de Regering zich nu diametraal moet opstellen tegenover hetgeen op een dergelijke wijze is voorbereid. Als dit gebeurde zouden wij nergens meer zijn. Het zou dan naar mijn mening uitmonden in het instellen van een nieuwe staatscommissie. In Nederland is het wel eens meer vertoond dat de ene commissie de andere opvolgde. Het archiefmateriaal wordt dan wat omvangrijker en men krijgt wat meer studiemateriaal. Wanneer wij de Grondwet na zoveel jaren grondig willen willen, dan moeten wij ons naar mijn mening aansluiten bij degenen die door een vorige Regering in veelzijdige samenwerking zijn aangewezen en de adviseurs zijn geworden van de Regering en het parlement.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat hangt natuurlijk wel erg af van de vraag of het om politiek hete hangijzers gaat of om zaken die een meer algemene strekking hebben.

De heer **Simons**: De problematiek heeft uiteraard een gemengde samenstelling. Daar zijn ook politiek hete hangijzers bij. Naar mijn mening heeft deze Regering er juist aan gedaan met de nota zó samen te stellen dat, voordat de eigenlijke wetsontwerpen aan de Kamers worden voorgelegd, deze hete hangijzers aan de orde kunnen komen. Deze zijn namelijk vervat in deze nota. Daar omheen zijn er nog zeer vele zaken, die hier en daar wel worden aangeduid, maar ten aanzien van welke wij hebben gevraagd de wetsontwerpen af te wachten. Over die wetsontwerpen zal ik straks nog iets zeggen.

Er is gevraagd in hoeverre deconstitutionalisering gewenst is. Er zijn schriftelijke vragen over gesteld die zo goed mogelijk beantwoord zijn. Men heeft ons erop gewezen dat deconstitutionalisering eigenlijk iets anders is, omdat

Regeringscommissaris **Simons**

de constitutie van een land zoveel meer omvat. Daarmee zijn wij het natuurlijk eens, want de constitutie omvat én de geschreven Grondwet, én het belangrijke ongeschreven staatsrecht, én de gedeeltelijke uitwerking van de Grondwet in de organieke wetten.

Gemakshalve wil ik toch aan de term deconstitutionalisering vasthouden. Er is gevraagd of hierover nog iets anders kan worden meegedeeld. Er zijn voornemens genoemd. Ik acht het juist dat bij deze algehele herziening wordt gestreefd naar een zekere deconstitutionalisering. Naar mijn mening dienen in de Grondwet slechts die bepalingen te worden opgenomen die zó gewichtig zijn dat zij alleen maar langs de moeilijke en tijdrovende weg van een grondwetsherziening kunnen worden gewijzigd. Deze bepalingen bevatten als het ware de fundamenteën van onze staatsinrichting en de bescherming van de burger, waarbij ik denk aan de grondrechten. Andere voorschriften behoren volgens mij in het algemeen niet thuis in een Grondwet.

Het is naar mijn mening juist zich op dit terrein een wijze zelfbeperking op te leggen. Men moet niet te snel zaken die men op zich zelf gewichtig acht, in een Grondwet willen vastleggen, omdat men daarbij wel in het oog moet houden dat men de opvatting van dat ogenblik dan vastlegt in een moeilijk te wijzigen staatsstuk. Men doet er verstandig aan de Grondwet beperkt te houden. Men ziet dit in het produkt van de staatscommissie dat zeer veel minder artikelen dan de huidige Grondwet bevat. Allerlei onbelangrijke dingen zijn er uit gelaten en ook zijn vele zaken aan de wetgever gedelegeerd, zodat die in een wisselende tijd gemakkelijker op de hoogte van die tijd kunnen worden gebracht.

Ik vond het ook bij de voorbereiding van dit debat van belang dat de Raad van State, waarvan het advies terecht is overgelegd, het met het streven naar deconstitutionalisatie eens is. Terecht heeft echter die Raad ook aangegeven, dat bij het in concreto overgaan tot die deconstitutionalisatie het motief duidelijk zal moeten worden aangegeven. Ik citeer in dit verband de Raad van State:

' opdat geen onjuiste gevolgtrekkingen gemaakt worden uit het verdwijnen van een bepaald grondwetsartikel of uit het wijzigen daarvan, zodanig, dat de wetgever voor een deel de taak zou hebben, die tevoren bij de grondwetgever was.'

Daarmede is de Regering het volkomen eens en zij stelt zich voor, bij de afzonderlijke wetsontwerpen, waarvoor men overigens zeer benieuwd is, telkens wanneer daarin een voorstel tot deconstitutionalisering wordt gedaan, nauwkeurig aan de Kamers rekschap te geven van haar motieven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Kan de heer Simons datgene, wat hij nu als algemene doelstelling formuleert, toelichten aan de hand van één of meer voorbeelden? Dan weten wij ongeveer, waarover wij het hebben, want dat weten wij nog steeds niet.

De heer **Simons**: Dat is zo. Daarover kunnen wij ook wel iets mededelen. In de nota zijn wel enkele punten omtrent de deconstitutionalisering aangegeven. Zeer belangrijk is – ik weet niet, of het een heet hangijzer is – de kwestie van het aanwijzen van commissarissen der Koningin en burgemeesters. Een en ander zal bij het behandelen van de wetsontwerpen nog precies aan de orde komen. Men heeft niet lichtvaardig bij deze zaken stilgestaan. In het algemeen kan ik echter zeggen dat bij deconstitutionalisering ongeveer het voetpad is gevolgd dat de staatscommissie heeft aangewezen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! De heer Simons zegt dat niet lichtvaardig wordt overwogen, of tot deconstitutionalisering moet worden overgegaan. Een van de weinige concrete punten in de nota is, dat als motief wordt aangegeven dat 'een zaak in beweging is'. Ik kan dat geen zorgvuldige motivering vinden.

De heer **Simons**: Wanneer men met een dergelijke motivering volstond, zou ik het met mevrouw Kappeyne van de Coppello eens zijn. Ik vind het op zich zelf wel belangrijk, dat een zaak in beweging is, maar wanneer te zijner tijd het concrete voorstel zal worden gedaan, zal hierover zeer veel meer worden medegedeeld.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): In de nota wordt dit echter als een van de belangrijke politieke punten aangevoerd, anders had het in de nota geen plaats gekregen. Men volstaat met deze niet voldoende motivering. Als de Kamer dus moet uitspreken, of zij op dit punt deconstitutionalisering wenselijk acht, gebeurt dit met een slechte motivering.

De heer **Simons**: Daarvoor ben ik niet zo bezorgd. Ik heb de indruk dat de Kamer over een dergelijk vraagstuk in al-

gemene zin reeds in geruime mate is voorgelicht. Wanneer dit in een van de volgende commissievergaderingen aan de orde komt, zal men hierover van gedachten wisselen – dit punt is nu slechts in zeer algemene zin aan de orde – en zo nodig zullen zeker andere motieven worden aangevoerd.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Kan vóór die commissievergadering worden aangegeven, op welke punten het bekende moeilijke woord betrekking heeft?

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof niet, dat wij dat zouden moeten doen. In beginsel moeten wij deze kwestie verwijzen naar de afzonderlijke wetsontwerpen. Het gaat alleen om de vraag, of men het eens is met de gedachte, dat wij er wijs aan doen, als een zaak op grond van haar motieven niet gewichtig genoeg is om vastgelegd te worden in de Grondwet, haar aan de wetgever over te laten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een vraag stellen. Prof. Simons zegt dat dat punt later bij het wetsontwerp kan worden bekeken. Hij heeft ook gezegd dat dat ook in deze commissievergadering kan en wellicht in de derde commissievergadering. Als je nu in de nota bij punt 8 kijkt waar de benoeming van de Commissaris der Koningin en de burgemeester aanhangig gemaakt wordt dan is het enige argument om deze te deconstitutionaliseren dat de zaak in beweging is. Deze commissie kan daarover een paar weken lang met het kabinet van gedachten wisselen, maar als nu prof. Simons zegt dat er wellicht ook nieuwe argumenten op tafel komen, is het dan niet veel zinvoller voor de discussie in deze vergadering dat wij dan van tevoren nieuwe argumenten horen? Wij sparen dan volgens mij zeker een hele termijn uit, zowel van de zijde van de commissie als van de zijde van het kabinet.

Ik wil graag aan het kabinet vragen als men andere argumenten heeft bij een reeks van punten dan dat een zaak in beweging is, of wij die dan vóór de betreffende commissievergadering op een rijtje krijgen. Dat lijkt mij het meest zinvol.

De heer **Simons**: Deze woorden zijn, begrijpelijkerwijze, uit het betoog gehaald. Wanneer men de passage in de nota precies bekijkt wordt daar allereerst verwezen naar de opvatting van een grote meerderheid van 12 leden van de Staatscommissie, die dan zegt dat het niet wenselijk is de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast

Regeringscommissaris Simons

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. Tenslotte staat aan het eind van het betoog dat de Regering zich daarbij aansluit, maar dat de ondergetekenden erop wijzen 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. Er wordt ook op de mogelijkheid gewezen dat er uiteenlopende oplossingen zullen worden gekozen voor de aanwijzing voor verschillende functies en voor verschillende lichamen. Ik vrees indien men niet voldoende vindt dat het in beweging is, dat misschien nog een iets uitvoeriger herhaling van hetgeen in het rapport van de Staatscommissie staat, ongeveer het enige zal zijn dat kan worden gegeven. Het hangt af van de aard van de gedachtenwisseling, maar ik denk dat de Kamer hierover een heel duidelijke mening zal kunnen hebben. Het vraagstuk is niet vreemd aan onze gedachtenwisseling en aan de openbare opinievorming. Volgens mij kan men wel tot een mening komen. Wanneer deze aarzelend is, of wat dan ook, zal inderdaad te zijner tijd dat wetsontwerp moeten worden afgewacht, waarbij mede op grond van wat in deze Kamer behandeld is en mede op grond van de uitingen die sindsdien in de openbaarheid zijn gekomen, nader op deze zaak zal kunnen worden ingegaan. Het spijt mij dat ik hier over, op dit ogenblik althans, geen nadere mededelingen kan doen.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb vanmorgen het beperkte karakter van onze nota aan gegeven. Het kabinet heeft in de nota alleen die punten, óók met betrekking tot de deconstitutionalisering, aangegeven die naar onze mening een voorafgaande gedachtenwisseling met de Kamer behoeven, omdat wij weten dat over de vraag, of de burgemeester en de commissaris der Koningin benoemd of gekozen zouden moeten worden, in de volksvertegenwoordiging verschillend wordt gedacht. Het enige, dat wij met betrekking tot de deconstitutionalisering in de nota hebben opgevoerd, is dit punt. Daaraan behoeven geen nieuwe argumenten te

worden toegevoegd. Hét argument is, dat een zaak als deze niet in de Grondwet behoort te worden geregeld omdat, als men in de Grondwet voor een bepaald stelsel kiest, men daardoor een toekomstige ontwikkeling blokkeert. Daarmee is helemaal nog niet gezegd, in welke richting men denkt ten aanzien van benoemde dan wel gekozen burgemeester of commissaris. Daarmee is alleen gezegd: een dergelijke bepaling behoort naar haar aard niet in de Grondwet thuis. Dit is het argument. Daaraan is echt geen ander argument meer toe te voegen. De heer Bakker had gelijk, toen hij mij vroeg nog een ander voorbeeld te noemen van deconstitutionalisering. Wij zijn van mening dat de regeling van de ridderorden niet in de Grondwet thuis hoort. Dit is een regeling die men heel gemakkelijk bij aparte wet tot stand kan brengen zonder dat de Grondwet zegt, dat de Koning bij wet ridderorden kan instellen dan wel afschaffen.

De heer Wiegel (V.V.D.): Dit is een concreet argument. Het is een ander argument dan 'de zaak is in beweging'.

Minister De Gaay Fortman: Het is in het geheel geen argument. Het is slechts bedoeld om aan te geven, aan welke orde van grootte en inhoud men moet denken als men over deconstitutionalisering spreekt. Het is niet zo, dat op dit punt een reeks van argumenten is aan te voeren. Wij vinden dat op dit punt de staatscommissie-Cals/Donner een heel redelijke redenering heeft gegeven. Zij is voor een deel in de nota geciteerd. Hiermee kunnen wij op dit moment volstaan. Men kan zeggen, dat men het er niet mee eens is en dat men vindt, dat het wél in de Grondwet thuis hoort, maar ik zie niet in, dat er een aparte brief zou moeten komen met 'Bij nader inzien en na diep nadenken zijn wij nog tot de volgende andere argumenten gekomen'. Dat is in het geheel niet noodzakelijk.

De heer Wiegel (V.V.D.): Ik vind het een wat merkwaardig antwoord van de Minister, mijnheer de Voorzitter. Hij laat het bij de stelling van het kabinet dat het vraagstuk van de benoemde casu quo de gekozen burgemeester alleen maar moet worden gedeconstitutionaliseerd omdat het in beweging is, terwijl hij anderzijds (als het gaat om het kiesstelsel of om de gekozen formateur) met inhoudelijke argumenten voor het standpunt van het kabinet komt. Voor een zinvolle discussie lijkt het mij juist te weten dat als in deze commissie over allerlei zaken wordt gesproken – over wél of niet in de

Grondwet opnemen – wat het standpunt van het kabinet ongeveer is. Wij weten dit ten aanzien van het kiesstelsel. Wij weten het ook wat de gekozen formateur betreft, maar op een aantal andere punten weten wij het niet. Is het dan zo zinloos, te vragen of nog wat zakelijke argumenten kunnen worden gegeven?

De heer Jurgens (P.P.R.): Het zou mede van onze eigen reacties kunnen afhangen. Men kan in het algemeen vaststellen, dat behoefte bestaat aan wijziging van het systeem van gemeentelijk en provinciaal bestuur. Daarbij behoeft het nog niet duidelijk te zijn, in welke richting het dient te gaan. Discussies als deze dienen ertoe, te trachten tot een gemeenschappelijk standpunt te komen.

De heer Wiegel (V.V.D.): Deze discussie over wijziging van de Grondwet geschiedt in de eerste plaats aan de hand van een standpunt van het kabinet, waarover wij als Kamer een oordeel kunnen geven. Wij voeren hier niet een vrijblijvende discussie met elkaar. Wij willen weten wat het kabinet wil. Hierop reageert de volksvertegenwoordiging. Dit is een juiste procedure. Stel je echter voor, dat dit ook geschiedt ten aanzien van andere onderwerpen van staatsbeleid, dat het kabinet zou zeggen: laat de Kamer maar eens over dit of dat probleem praten, bij voorbeeld dat van de economische situatie, dan zien wij wel . . .

De heer Jurgens (P.P.R.): Ik zou hier van enkele voorbeelden willen noemen, namelijk de nieuwe Politiewet, het nieuwe BW. Daarover zijn aan de Kamer een aantal vraagpunten voorgelegd. Ook in het onderhavige geval vraagt de Regering 'Wat wilt gij hiermee aan?'. Ik vind dit in het geheel niet zo'n merkwaardige procedure.

Minister De Gaay Fortman: Waarom zegt de Regering op dit moment alleen maar, vóór deconstitutionalisering te zijn? Omdat een volgend kabinet de concrete regeling zal moeten opstellen.

De heer Wiegel (V.V.D.): Een zéér zakelijk argument!

Minister De Gaay Fortman: Het doet mij genoegen dat de heer Wiegel het met mij eens is, mijnheer de Voorzitter. Het is in het geheel niet zo, dat wij zeggen: Hier en daar zijn er probleempjes, zoudt u er iets van willen zeggen? In de nota hebben wij gezegd, waar wij ten aanzien van een bepaald punt weten, dat in de volksvertegenwoordiging verschillende gevoelens

Minister De Gaay Fortman

leven, dat wij op zakelijke gronden van mening zijn, dat wij het – de wijze waarop een burgemeester aan het hoofd van een gemeenteraad komt te staan en de wijze waarop een commissaris van de Koningin aan het hoofd van een provinciaal bestuur komt te staan – aan de gewone wetgever willen overlaten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Nu zegt de Minister dat een en ander op zakelijke gronden wordt medegedeeld. De enige grond welke in het stuk is te vinden is, dat de zaak in beweging is. Ik vind dit géén zakelijke grond.

Minister **De Gaay Fortman**: De zaak van de benoemde burgemeester en van de benoemde commissaris van de Koningin is tientallen jaren als een gegeven aanvaard. In déze tijd komen nieuwe gedachten hierover op. Men moet zich hierbij afvragen, of de Grondwet moet worden gelaten zoals zij is – nu men verschillend hierover gaat denken – of dat het wellicht een zaak is, die men zonder bezwaar aan de gewone wetgever kan overlaten. Ons standpunt is, dat men het aan de gewone wetgever kan en mag overlaten.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Waarom? Vanwege de meerderheid?

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Regering zegt, dat in de nota zaken worden voorgelegd waarover zij een oordeel van de Kamer wil hebben. Van de bijna 2½ kolom inleiding is bijna één kolom besteed aan het onderwerp 'deconstitutionalisering'.

Het punt burgemeester en commissaris van de Koningin komt elders voor. Wij vragen ons dus af, als de Regering zo omstandig betoogt waarom deze deconstitutionalisering nodig is, waarom wij niet mogen weten – nu komen de ridderordes eruit; dat vinden wij een argument voor de Regering – welke die verschillende punten zijn, die voor deconstitutionalisering in aanmerking komen. Wat heeft de Minister eraan daar zo merkwaardig terughoudend over te doen? Hij legt immers zelf een nota ter bespreking aan de Kamer voor, waarin dit een zo groot deel uitmaakt. Dat klopt toch niet? Wij kunnen toch niet op basis van de algemene redenering zeggen: Vooruit, deconstitutionaliseer maar?

Minister **De Gaay Fortman**: De nota geeft op dit punt een voornemen van de Regering aan, dat zij van plan is de Grondwet na te lopen, of daarin niet

een aantal bepalingen staan, die niet in de Grondwet thuishoren, omdat de zaak waarom het gaat zich leent, in dien noodzakelijk, voor regeling bij gewone wet en niet uitdrukkelijk in de Grondwet behoeft te staan, dat de Koning daaromtrent voorstellen van wet aan de Kamer kan doen.

Ik heb al gezegd, dat de nota een beperkt karakter draagt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U houdt een betoog over dit onderwerp. Als u er géén betoog over had gehouden, dan zouden wij er niet lastig over zijn geweest.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is een algemeen betoog. De geachte afgevaardigde heeft straks, wanneer de wetsontwerpen komen, alle gelegenheid om te zeggen: In dit geval vind ik deconstitutionalisering juist, in het andere geval vind ik het niet juist; en ik heb nog een paar punten die niet in de Grondwet staan en die er naar mijn mening toch wel in geregeld moeten worden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wij draaien in een kringetje rond. Als echter een zeer groot deel van de inleiding wordt besteed aan een onderbouwing van de deconstitutionalisering, dan kan de Minister toch niet van de Kamer vragen, dat zij zich uitspreekt: dat vinden wij fijn en dit vinden wij niet fijn? Waarom komt de Minister nu met de ridderordes aanzetten? Waarom is het nu zo'n verschrikkelijke moeite om de gegevens te geven, zodat wij het onderwerp kunnen afsluiten? Ik begrijp het helemaal niet. De Minister stelt het toch zelf aan de orde? Wij hebben het niet bedacht, maar de Minister heeft het bedacht.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij hebben het aan de orde gesteld als een leidraad bij onze herzieningsarbeid, die, wanneer wij tot zekere conclusies zijn gekomen en die in wetsontwerpen hebben neergelegd, dan aan de Staten-Generaal zullen worden voorgelegd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Minister heeft het aan de orde gesteld en wij kunnen er niet over praten, omdat wij niet weten wát de Minister aan de orde heeft gesteld.

Minister **De Gaay Fortman**: Nee, het algemene principe is aan de orde gesteld.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Maar u weet toch, waar het over gaat?

Minister **De Gaay Fortman**: Natuurlijk.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Vertelt u het ons dan!

Minister **De Gaay Fortman**: Het gaat over het verwijderen uit de Grondwet van die bepalingen, waarvan men van mening is, dat ze strikt genomen niet in de Grondwet thuishoren.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Welke zijn dat dan?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb al gezegd, dat de geachte afgevaardigde amper gelegenheid krijgt daarover zijn oordeel te geven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): En u stelt het aan de orde!

Minister **De Gaay Fortman**: Nee, de Regering heeft het algemene principe aan de orde gesteld.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Hoe kunnen wij nu oordelen over een algemeen principe, wanneer wij niet weten wat u ermee bedoelt?

Minister **De Gaay Fortman**: U behoeft er ook helemaal niet over te oordelen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): En u legt het aan ons voor.

Minister **De Gaay Fortman**: Nee, dit is niet een punt dat wij aan u voorleggen en waar u vóór of tegen moet zijn. Het is een gedachte die wij uitspreken, die ons leidt bij onze herzieningsarbeid. Wij hebben het op dit ogenblik niet nodig gevonden, gezien het karakter van de nota, meer over de ongrondwettelijkheid aan u voor te leggen dan alleen het punt van de benoemde burgemeester en de benoemde commissaris van de Koningin, omdat dat het punt is, waarover grote verdeeldheid heerst.

De **Voorzitter**: Ik mag de commissie erop attent maken, dat hierover nu genoeg heen en weer is gesproken. Ik geloof dat het goed is op dit moment weer het woord te geven aan de regeringscommissaris, als hij daar nog behoefte aan heeft.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb de indruk dat de commissie zich naar aanleiding van het aantal wetsontwerpen dat is genoemd, bezorgd afvraagt, of er nog wel voldoende samenhang is tussen deze onderdelen van de grondwetsherziening. Ik kan de verzekering geven, dat die samenhang bij alle voorbereidende arbeid duidelijk bewaard wordt. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat de techniek van de grondwetsherziening nu eenmaal met zich brengt, dat men

nogal knipt en dat men niet met een geheel nieuwe Grondwet als één wetsontwerp komt, omdat men dan het risico loopt dat degenen, die zich met het ene onderdeel niet kunnen verenigen, zich zullen combineren met tegenstanders van een ander onderdeel, met het gevolg dat wellicht de meerderheid van twee/derden voor de gehele herziene Grondwet niet zou worden gehaald. Het is daarom goed gebruik om een grondwetsherziening, als zij wat meer omvattend is, te splitsen in allerlei onderdelen. Dan krijgt men een zuiverder meningsvorming daarover en brengt men het totaal niet in gevaar, wanneer voor een zeker onderdeel niet de vereiste meerderheid kan worden gevonden. Het voorgaande op zichzelf verklaart al, dat een groot aantal wetsontwerpen is genoemd. Bovendien komt het vaak voor, dat wetsontwerpen de mede-ondertekening moeten dragen van een specifieke Minister. Het onderwijsartikel bij voorbeeld behoort tot de bepalingen inzake de grondrechten, maar het zou ten enenmale onjuist zijn het niet op te nemen in een afzonderlijk wetsontwerp, aangezien daarvoor in het kader van zijn specifieke verantwoordelijkheid de mede-ondertekening en de mede-verdediging van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen zullen worden gevraagd. Er is nog een punt, waarmee wij in onze gecompliceerde staatsinrichting rekening hebben te houden. Sommige punten zullen moeten worden geregeld in een Rijkswet, omdat de bepalingen van het Statuut dit voorschrijven. Andere punten zullen worden behandeld op de normale wijze, zoals die door de Grondwet wordt voorgeschreven. Het gevolg is dat heel wat wetsontwerpen nodig zijn, ofschoon het geheel zich beperkt tot de onderwerpen die in het ontwerp van de staatscommissie zijn genoemd. Ik geef enkele voorbeelden: grondrechten, regering, Staten-Generaal, vaste colleges, wetgeving en bestuur, rechtspraak, provincies, gemeenten, gewesten en andere openbare lichamen en ten slotte de herziening van de Grondwet. Mocht men tot bepaalde deconstitucionaliserings willen overgaan en zou daardoor een geheel artikel verdwijnen, dan zal ook dat in de vorm van een wetsontwerp bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend. Deze hoofdstukken, die men ook aantreft in het ontwerp van de staatscommissie, zijn in wetsontwerpen gesplitst. Het ligt onder meer in de bedoe-

ling, te komen met een nieuw wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten. Daarin zal meer gegeven worden dan in wetsontwerp nr. 11051, dat zal worden ingetrokken, is voorgesteld. Er zal een afzonderlijk wetsontwerp moeten zijn, ook al omdat het tot stand moet worden gebracht in een Rijkswet, omtrent het Nederlander-schap, toelating vreemdelingen enz. De sociale grondrechten – dat is een zeer belangrijk onderwerp – zullen worden behandeld in een specifiek eigen wetsontwerp. Ten slotte zal, zoals gezegd, ook het onderwijsartikel in een afzonderlijk wetsontwerp worden opgenomen. Men zal zich nu kunnen voorstellen, hoe een dergelijke grondwetsherziening er uit zal zien. In grote lijnen, maar uiteraard met een eigen oordeelsvorming van de Regering, wordt het ontwerp van de staatscommissie gevolgd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U heeft gezegd dat er verschillende wetsontwerpen voor de grondrechten zullen worden ingediend. Als voorbeeld noemde u onderwijs. Dat wetsontwerp zou dan volgens u moeten worden mede-ondertekend door de Minister van Onderwijs. Als u dat volhoudt, moeten voor de grondrechten zo'n twaalf of wellicht zelfs twintig wetsontwerpen worden ingediend.

De heer **Simons**: Het is een kwestie van keuze. Wij zullen die wenk in gedachten houden. Ik meen dat wij er geen goed aan doen, zo ver te gaan. Het is op zichzelf denkbaar, tot verdere splitsing over te gaan. Het indrukwekkende, misschien zelfs afschrikwekkende getal van veertig wordt dan evenwel met nog vele vergroot. Ik wil pogen te verklaren waarom de Regering er huiverig voor is, al te veel tevoren mede te delen. Wij zeggen welke grote lijn wij zullen volgen. De hete hangijzers zijn in de nota opgenomen. Overigens moet men bedenken, dat bij de voorbereiding van de wetsontwerpen, die inmiddels zeer ver is gevorderd, op een gegeven ogenblik het advies van de Raad van State moet worden gevraagd. Aan dat advies hecht de Regering zeer grote waarde. Ook daarom acht zij het onjuist, al te vroeg naar buiten precieze voornemens kenbaar te maken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat geldt natuurlijk voor teksten maar niet voor beleidsvoornemens. Dat is nooit het geval geweest.

De heer **Simons**: Buiten de hete hangijzers zijn er allerlei zaken waarover

de Raad van State zinnige opmerkingen kan maken. Die opmerkingen kunnen hier en daar tot veranderingen van de beleidsbeslissingen leiden. Buiten de punten die in de nota zijn genoemd zal in grote trekken het ontwerp van de staatscommissie worden gevolgd. Ik verzoek de commissieleden, de moeizame arbeid niet moeilijker te maken door nu alle details te willen veranderen.

Hoewel het districtenstelsel nog nader aan de orde komt, wijs ik erop dat deze materie voor een deel in de Grondwet wordt geregeld en voor een ander deel in de Kieswet. Ik meen dat u daarover vanmiddag een mededeling zal worden gedaan die de commissie meer zal bevredigen. Het ligt in de bedoeling daaromtrent zo groot mogelijke openheid tegenover de Kamer in acht te nemen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft mij aan het eind van zijn betoog toegezegd dat een bepaalde vraag van mij zou worden beantwoord door de regeringscommissaris. Ik ben daarin teleurgesteld. Ik hoop dat het in tweede termijn kan.

Het ging om de vraag die het centrale punt van mijn betoog was. De Minister definieert in zijn antwoord de taak van de Grondwet als zijnde een juridisch document waarin wordt vastgelegd hoe de machten in de Staat zich hebben te gedragen en hoe de rechten van de burgers worden gewaarborgd. Nu was mijn punt dat de machten in de Staat veelvormiger en veelvoudiger zijn dan die nu in de Grondwet worden genoemd. Dit punt is ook bij de schriftelijke vraagstelling gesteld en ook daar is het niet beantwoord. Welke motivering is er voor de Regering zich te beperken tot een herziening van ons staatsbestel op het punt van die machten die toevalligerwijs, om historische redenen, in de Grondwet een plaats hebben gekregen? Waarom wordt daarin niet tevens betrokken een aantal machten in de Staat – ik heb zelfs voorbeelden genoemd – die net zoveel macht hebben of zelfs meer dan sommige organen die wel in de Grondwet worden genoemd?

Wat is de reden voor deze selectie? Ik had dit geplaatst in het geheel van het betoog over het nut van een grondwet, omdat de Grondwet, waar deze alleen bepaalde machten uit het geheel licht, daaraan in feite een bijzonder gewicht toekent dat niet wordt toegekend aan andere machten in onze samenleving.

Jurgens

Ik kom hierop ook terug omdat de regeringscommissaris eraan heeft toegevoegd dat volgens hem alleen in de Grondwet moeten worden geregeld die zaken die zo gewichtig zijn dat zij alleen via de zware procedure van de grondwetsherziening kunnen worden gewijzigd. Op zich vind ik dat een verstandige definitie, maar dat geeft nog steeds geen criterium om vast te stellen welke machten in onze Staat nu zo gewichtig zijn dat zij behoren te worden geregeld in een staatsstuk als de Grondwet.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal nog even de vragen noemen die niet zijn beantwoord. Er zijn er drie wel beantwoord en hoewel ik het met het antwoord niet eens ben, ben ik voor de beantwoording op zichzelf, als poging, zeer erkentelijk.

Er is geen antwoord gegeven op mijn vraag over het constitutionaliseren van de Ministerraad, over eventueel een apart accent dat zou worden gelegd op de Minister-President en over het verband daarmee met het constitutionaliseren van de vertrouwensregel, een punt dat het kabinet ter discussie stelt. Er is ook helemaal geen aandacht besteed aan het punt van het constitutionaliseren van de partijstructuur. Ik zou het een ernstige fout vinden als het kabinet daartoe overgaat.

Minister De Gaay Fortman: Dat ligt niet in de bedoeling.

Mevrouw Kappeijne van de Coppello (V.V.D.): Het kan misschien wel niet de bedoeling zijn, maar het gebeurt in feite wel.

Mijn indruk van de wijze van beantwoorden door de Minister en de regeringscommissaris is dat men gezamenlijk bezig is verstopperij te spelen achter toekomstige wetsontwerpen die de bewindsman en de regeringscommissaris wel kennen, omdat zij zeggen dat de staat van voorbereiding al heel ver gevorderd is, maar die wij als kamerleden niet kennen. Ik begrijp niet, waarom er op ons een beroep wordt gedaan om niet met onze vragen naar precieze, concrete formuleringen de moeizame arbeid van de grondwetsherziening te bemoeilijken. Ik geloof dat wij die arbeid juist zouden kunnen verlichten als wij hier in de commissie en later in de plenaire vergadering van de Kamer tot uitspraken kwamen die er eventueel toe zouden kunnen leiden dat bepaalde onderwer-

pen, als een gekozen kabinetsformateur en het districtenstelsel, niet in de Grondwet zouden worden opgenomen. In zoverre kan het alleen maar verhelderend zijn als er van de zijde van het kabinet wel antwoord wordt gegeven op een aantal concrete vragen.

Ten slotte mag ik aanhalen, mijnheer de Voorzitter, dat de Minister een persoonlijke bekentenis heeft gedaan over de dissertatie van zijn vader. Ik wil dat persoonlijke gebaar gaarne ook maken. Mijn vader heeft een dissertatie geschreven over het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Met die publikatie van hem ben ik het wel in grote lijnen eens. Ik ben dat niet met zijn artikel over de gekozen minister-president in de bundel ter ere van het afscheid van prof. Krabbe. Ik kan de Minister verzekeren dat op het punt van de evenredige vertegenwoordiging mijn gedachten tijdens dit debat uitgaan naar mijn vader.

De heer Bakker (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Mijn vader was maar een gewone boekhouder, dus ik heb hier op dit punt niets constructiefs aan toe te voegen.

Ik wil de volgende vragen herhalen. Hoe taxeert de Minister het grondige grondwetsdebat dat in februari 1971 in deze Kamer is gehouden?

Hoe taxeert hij de uitslag daarvan?

Acht hij het niet een aantasting van de waarde van de parlementaire democratie om te doen alsof dit debat niet is gehouden?

Is hij of zijn zijn mede-ministers voornemens om, als in deze Kamer wetsontwerpen worden verworpen of ont-raden, over drie jaar weer te komen met dezelfde voorstellen?

De heer Tilanus (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Mijn vader heeft hier ruim 40 jaar rondgelopen en geen algemene grondwetsherziening meegemaakt. In die tijd was zo'n herziening blijkbaar geen urgente zaak. Toen was de tijd hiervoor kennelijk niet rijp.

Ik wil op twee punten terugkomen en wel in de eerste plaats op de karakterisering van de Minister van het overleg dat wij vandaag hebben. Hij heeft gezegd, dat het kabinet aanwijzingen verwacht voor al of niet in te dienen wetsontwerpen. Hij haalde daarbij aan de brief van de heer Burger van 19 februari 1973, waarin staat dat er een nota zal komen en dat daaraan de basis

voor de indiening van wetsontwerpen zal worden ontleend.

Ik meen dat er geen parallellie is tussen de mededeling in de nota, dat voorbereidend overleg met beide Kamers der Staten-Generaal zal worden gepleegd, en de opmerking van de Minister, dat hij graag wil weten waaraan hij toe is en wat hij wel of niet moet indienen. In het laatste geval gaat het niet om voorbereidend maar om gemeen overleg. Uit dat gemeen overleg moeten besluiten voortkomen. Mijns inziens zou het dan ook juist zijn, dat de Minister met de wetenschap naar huis ging dat hij voor bepaalde wetsontwerpen wel de benodigde 2/3 steun kan verwachten en voor andere wetsontwerpen niet. Hoe ziet de Minister de verhouding tussen het voorbereidend overleg en het gemeen overleg waaruit besluiten voortkomen?

Het tweede punt waarop ik wilde terugkomen is de grote doelstelling, die de Minister voor deze grondwetswijziging noemt, namelijk dat het niet de bedoeling is, een versterking van de Regering te bereiken maar wel om een snellere kabinetsformatie te verkrijgen. Licht het inderdaad naar zijn mening aan het stelsel dat wij met lange kabinetsformaties te maken hebben? Of kan het ook liggen aan het bij sommige partners ontbreken van bereidheid tot overleg? Waar ligt volgens de Minister de belemmering voor een snellere kabinetsformatie?

De heer De Kwaadsteniet (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Naar het antwoord luisterend, moest ik denken aan hetgeen op blz. 13 van de nota is gesteld over de openbaarheid, namelijk dat deze zal worden betracht voor zover zij verenigbaar is met de overige eisen, die gelden voor goed bestuur. Gezegd is, dat de nota er met name is ten bate van een discussie over enkele punten. Oorspronkelijk werd echter de indruk gewekt dat het om de Grondwet in het algemeen ging. In de inleiding van de nota staat:

'Een belangrijk deel van de herzieningsarbeid zal dan ook moeten bestaan in het verwijderen van overbodig wat door de tijd is geworden' (...) 'derhalve in deconstitutionalisering ...

Logischerwijze stelt men zich, dit lezend, de vraag waarop dat allemaal betrekking heeft. Het is ook logisch, dat men vraagt welke maatstaf zal worden gehanteerd ter bepaling van wat er wel en wat er niet onder dat deconstitutionaliseren valt.

De Kwaadsteniet

Wat het voorbeeld van de burgemeesters en de commissarissen der Koningin betreft, is gezegd, dat het voorlopig alleen gaat om de wijze, waarop die mensen aan het hoofd van gemeente of provincie komen, en dat men dit ook uit de Grondwet kan halen. Dat lijkt mij een wat simplistische redenering. Volgens mij gaat het niet alleen om de wijze, waarop die mensen aan het hoofd van gemeente of provincie komen te staan, maar gaat het ook om de vraag, welk stelsel men daartoe in Nederland hanteert. Dat lijkt mij wel een grondwettelijke aangelegenheid.

Ten aanzien van de positie van de Regering heeft de Minister gezegd, dat het niet de bedoeling is, dat die wordt versterkt. Dat heb ik ook niet betoogd. Ik heb gezegd, dat het wel het effect is van de voorgenomen maatregelen. Daarop heb ik geen antwoord gekregen.

Ik heb voor zover ik alles heb kunnen volgen niet de indruk gekregen, dat ik ben ingelicht over het tijdschema, terwijl ik ook niet heb gehoord, hoe het gaat als 10 of 15 van de wetsontwerpen niet tijdig voor de verkiezingen in eerste lezing door de Staten-Generaal zijn behandeld.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij in eerste instantie afgevraagd, of de grondwetwijziging niet is bedoeld als een stok achter de deur om partijen mores te leren. De Minister meende in zijn antwoord, dat het ging over kleine partijen. Mijn bedoeling was juist, dat aan de grotere en grote partijen via die grondwetwijziging wordt bijgebracht, hoe zij zich te gedragen hebben bij de vorming van een kabinet. Is het geen misbruik van de Grondwet om dat op deze manier te bewerkstelligen? Ik heb gereede twijfel erover uitgesproken, omdat naar mijn mening dezelfde onbevredigende situatie zich dan evengoed zou kunnen voordoen. Dan zou na al die wijzigingen de frustratie compleet zijn.

Ik heb ook gesproken over het raadplegen van het volk bij de verkiezingen over deze grondwetwijziging, die wordt aangedien als een algehele wijziging, dus wel als een belangrijke, terwijl bovendien in de stukken naar voren is gebracht, dat het volk zozeer er haar uitzag en verlangde. De Minister heeft geantwoord, dat het er mede bij betrokken kan worden. Ik meen, dat

daaruit twijfel spreekt, of het wel bij de verkiezingen in voldoende mate zal gebeuren. Bij de verkiezingen zijn er zoveel andere punten via de verkiezingsprogramma's actueel, dat waarschijnlijk dit punt stiefmoederlijk zal worden bedeid. Uitgaande van de stelling, dat het zo'n belangrijke kwestie is en dat het volk er zo mee gebaat zal zijn, meen ik, dat het volk expliciet gelegenheid moet krijgen zich erover uit te spreken.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Het pleidooi van de Minister voor een grondwetsherziening die zover gaat, dat ze belangrijke staatkundige hervormingen inhoudt, maakte op mij een zwakke indruk. De Minister maakte feitelijk al de terugtochtlinie gereed, door te benadrukken, dat het kabinet een beperkt belang aan de nota toekent en straks alles opnieuw zal bezien. De Minister geeft impliciet toe, dat de staatkundige hervormingen hoogstens door leidendes groepen – hij sprak zelf van een elite – in ons land worden gewenst.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb het woord 'elite' juist verworpen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): U hebt het in de mond genomen ...

Minister **De Gaay Fortman**: ... en onmiddellijk verworpen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Ik wilde het ook niet gebruiken om u daarop vast te pinnen. Het ging om een bepaalde leidinggevende groep, waarvoor u dat woord weliswaar niet wilde gebruiken, maar die u toch eventjes voorzichtig probeerde aan te duiden. In elk geval leeft de zaak niet in het volk. Dat was in 1918, toen het ging om invoering van de evenredige vertegenwoordiging en om financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, heel anders. De Minister bepleit nu de staatkundige hervormingen in feite als een soort van sequeel van het feit, dat er nu eenmaal politieke programma's zijn, waar dit allemaal in staat. Het lijkt er een beetje op, alsof hij al vermoedt, dat ons volk weinig geschokt zal zijn, als hij ten slotte niet komt met zeer ingrijpende hervormingen. Ik meen, dat hij dat dan terecht vermoedt.

In veel reacties op de nota staat dan ook juist: wij willen wat wordt voorgesteld beslist niet. Om nog een voorbeeld te noemen: In 'Het Vrije Volk' van 6 juli jl. schreef Frits van der Poel – dat is toch wel een man van de elite –

een artikeltje, dat eindigde met de volgende uitsmijter:

'Eerlijk gezegd, geloof ik dat er in onze maatschappij belangrijkere dingen om verandering vragen.'

Ik meen, mijnheer de Voorzitter, dat de stem van 'Het Vrije Volk' hier inderdaad de stem des volks is geweest.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Is de heer Jongeling er zo zeker van, dat evenredige vertegenwoordiging in 1917 zo'n punt is geweest? Ik meen dat het toen meer ging om het algemeen kiesrecht en dat de evenredige vertegenwoordiging nauwelijks behoorlijk bekeken is.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Die werd vanzelfsprekend geaccepteerd!

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Op dit punt verschil ik duidelijk van mening met de heer Franssen, mijnheer de Voorzitter. Ik kom hierop echter nog terug bij een ander agendapunt; dan kunnen wij er nog nader over spreken.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wat de laatste opmerkingen van de heer Jongeling betreft, merk ik op dat de Minister en ik het meer eens zijn erover dat hetgeen in de nota wordt vermeld, niet de algehele grondwetsherziening omvat. In de nota wordt slechts een onderdeel daarvan behandeld. Primair staat de algehele grondwetsherziening in de zin waarin wij met elkaar hebben gediscussieerd. Hangpunten, knelpunten en hete hangijzers liggen in deze nota met name op tafel; onderdelen daarvan bespreken wij nu. Ik heb de woorden 'districtenstelsel' en 'gekozen formateur' dan ook nog niet gebruikt.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Bij de voorbereiding van deze discussie is ervan uit gegaan dat dit juist de allerbelangrijkste punten zijn. Dat is doorlopend gesteld, ook door de commissie zelf.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik ben graag bereid, mijnheer de Voorzitter, de heer Jongeling op dit punt bij te vallen. Ik heb alleen geconstateerd wat het uitgangspunt van mijn betoog in eerste termijn is geweest. Ik zie de heer Jongeling knikken, dus wij zijn het hierover eens.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Als u meer wilt spreken over de franje, is dat natuurlijk uw goed recht.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Daarop zal ik maar niet ingaan, mijnheer de Voorzitter; dat komt straks wel.

Van der Sanden

Ik wil nog een opmerking maken over hetgeen de Minister heeft geciteerd uit de conclusies van mr. Burger van 19 februari 1973. In het kader van het debat van vandaag wil ik namelijk ook nog iets citeren:

'Het is duidelijk dat deze voorstellen nog veel discussie zullen vergen en dat voorts, waar voor grondwetsherziening afzonderlijke verkiezingen en twee-derde meerderheid nodig zijn, de uitkomst volstrekt speculatief is.'

Wat de deconstitutionalisering betreft, heb ik met grote belangstelling de discussie en de interruptiedebatten aangehoord. Ikzelf heb dit punt niet in eerste termijn ter sprake gebracht, omdat ik het volgende rekensommetje had gemaakt. Als ik de huidige Grondwet neem en daarnaast het eindrapport van de commissie Cals-Donner leg en vervolgens beide zaken van elkaar aftrek, weet ik ongeveer wat er gedeconstitutionaliseerd gaat worden. Om die reden heb ik niet deelgenomen aan het interruptiedebat. De vraag resteert echter nog wel steeds wat de functie van de proeve is in dit geheel, als ik dit juist zie. Ik zal op die vraag nog graag antwoord krijgen.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft terecht gezegd dat ik niet ben ingegaan op zijn vraag hoe het zit met de positie van de ministerraad, de SER, de schappen, de omroeporganisaties, de vakverenigingen, de EEG, de bureaucratie, de gesubsidieerde instelling bij onderwijs en welzijn, enz. enz. Die machten die inderdaad een functie hebben in het staatsrecht zal haar plaats moeten worden gewezen in de Grondwet. Men kan echter niet in de Grondwet alle maatschappelijke krachten onderbrengen die uiteraard ook op het politieke bedrijf hun invloed doen gelden. Wanneer men in de Grondwet zou gaan regelen wat vakverenigingen mogen doen en moeten laten, wat omroeporganisaties, gesubsidieerde instellingen, de bureaucratie enz. mogen en moeten doen in staatsrechtelijk opzicht, denatureert men het karakter van de Grondwet. Daarom zullen dit soort zaken, althans voor zover ik erbij betrokken ben, in de Grondwet geen regeling vinden. Ik mag erop wijzen dat de publiekrechtelijke bedrijfslichamen thans reeds in de Grondwet hun plaats hebben.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U weet toch ook dat de Raad van State bij voorbeeld zeer uitdrukkelijk een plaats in de Grondwet heeft gekregen alsmede een zware taak, terwijl een even belangrijk lichaam als de SER alleen genoemd wordt in algemene zin, namelijk in de bepaling dat er mogelijkwijze een lichaam als de SER mag komen.

Minister De Gaay Fortman: Onze bedoeling is om bij voorbeeld een lichaam als de SER thans ook inderdaad een grondwettelijke basis te geven, maar het gaat dan alleen om de lichamen en de machten die een publiekrechtelijke karakter dragen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het merkwaardige is dat dit een voorbeeld is van een circulus vitiosus, want op het moment dat wij er een publiekrechtelijke vorm aan geven, heeft het een publiekrechtelijke vorm. U gaat dus nu uit van de instanties die thans een publiekrechtelijke vorm hebben. Er is geen enkele reden om niet aan te nemen dat een aantal instanties die nu semi-overheidsinstanties zijn – in de serie die u zoëven noemde zitten er een paar – in de naaste toekomst een sterkere of misschien een minder sterke overheidspositie zullen krijgen, zodat het zich beroepen op wat publiekrechtelijke bevoegdheden heeft op zich geen antwoord geeft op mijn vraag. Ik heb gevraagd wat het criterium is voor het al of niet opnemen in de Grondwet. Een aantal instanties die een publiekrechtelijke bevoegdheid hebben staat niet in de Grondwet. U gaat die ook niet allemaal in de Grondwet zetten. Blijkbaar zijn er nog meer criteria dan die welke betrekking hebben op de vraag, of er publiekrechtelijke factoren in het spel zijn.

Minister De Gaay Fortman: De heer Jurgens vraagt dus of bepaalde lichamen een publiekrechtelijke status behoren te krijgen, en dan wel zo'n belangrijke publiekrechtelijke status dat die in de Grondwet moet worden verankerd. Daarvoor zie ik geen aanleiding. Hoe men bij voorbeeld de bureaucratie op enigerlei wijze zou kunnen regelen, is mij volstrekt duister. Dit geldt ook voor de vraag wat men in de Grondwet zou moeten doen met omroeporganisaties, vooral als men let op het omroepbestel dat wij hebben, dat uitdrukkelijk uitgaat van privaatrechtelijke organisaties, door belanghebbenden en belangstellenden gevormd. Hetzelfde geldt voor de vakverenigingen. Dat zijn allemaal zaken, waarvan men moet zeggen: Dat moet

men nu aan de ontwikkeling in het maatschappelijk leven overlaten. Daarvoor behoort geen regeling in de Grondwet te worden opgenomen. Ik zou wel eens willen zien hoe men hier zou kijken als wij zouden zeggen: Wij gaan nu de status van de vakverenigingen een grondwettelijke basis geven. Ik denk niet dat dit hier met gejuich zou worden ontvangen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als u de SER een grondwettelijke basis gaat geven, dan geeft u daarmee ook de vakverenigingen van werkgevers en werknemers een grondwettelijke basis.

Minister De Gaay Fortman: Dit kan ik riposteren door te zeggen dat men, zodra men het recht van verspreiding van gevoelens via de massamedia in de Grondwet een zekere positie geeft, wat de bedoeling is, impliciet iets zegt over de omroeporganisaties, maar op zich zelf regelt men die organisaties natuurlijk niet. Men erkent alleen dat zij in de loop der geschiedenis zo'n positie hebben gekregen, dat het lichaam waaraan zij deelnemen – niet zij zelf – zo belangrijk is geworden dat het een plaats in de Grondwet moet vinden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Beschouwt u het opnemen van de SER in de Grondwet als een van die onomstreden onderwerpen?

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Mogen wij daaruit afleiden dat de positie van de SER naar het oordeel van het kabinet niet in beweging is?

Minister De Gaay Fortman: Het is natuurlijk heel aardig om het zo te stellen

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mag ik eerst even antwoord op mijn vraag?

Minister De Gaay Fortman: Ik was van plan de heer Bakker te bedienen, maar ik was bang dat ik de heer Scholten zou vergeten. De vraag van de heer Bakker zat zo in mijn geheugen gegrift, dat ik er zeker van was dat ik die niet zou vergeten, maar nu de heer Bakker prijs stelt op zijn présence, voeg ik mij daar natuurlijk naar.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik werd bang dat u misschien vergeetachtig was, maar u mag best de heer Scholten eerst antwoorden, als ik ook maar een antwoord krijg.

Minister De Gaay Fortman: Wij hebben in de nota niet behandeld de punten die omstreden zijn, maar de punten die cruciaal zijn, de punten waarbij de partijen heel sterk tegenover elkaar staan.

Minister De Gaay Fortman

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dacht u dat dit bij de SER niet het geval zou zijn?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik had de indruk dat dit iets minder was dan bij voorbeeld met betrekking tot de gekozen formateur.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Daarbij zullen waarschijnlijk anderen tegenover elkaar staan, maar reken maar dat dit een controversieel punt is. Eerlijk gezegd wordt het wel heel erg dringend om te weten, wat u nog meer in petto hebt, waarvan u denkt dat het geen strijdvrage zijn, terwijl het in werkelijkheid zeer grote strijdvrage zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb niet de illusie dat het geen strijdvrage zijn. De heer Burger heeft in zijn overleg en de heren Burger en Ruppert hebben later in hun overleg met de groepen die . . .

De heer **Bakker**: Die zijn politiek hier niet meer aan de orde. Wij hebben thans alleen te maken met de Minister van Binnenlandse Zaken, die hier op dit ogenblik zit. U hebt u alleen te verantwoorden voor hetgeen u stelt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja zeker, een enkele maal vertelt de heer Bakker mij dingen, die ik al wist; dat komt een heel enkele keer voor. Daarom mag ik ter adstructie van mijn positie nog wel naar voren brengen, dat de kabinetsformateurs voor ogen stond te voorkomen, dat bij voorbaat al moeilijkheden tussen de aan het kabinet deelnemende partijen zouden ontstaan over punten, die in wezen het best konden worden opgelost door overleg van de Regering met de Staten-Generaal. Dat is het enige idee geweest. De heer Bakker kan natuurlijk zeggen, dat hij daarmee niets heeft te maken en dat hij daaraan niet is gebonden; hij heeft volkomen gelijk als hij dat zegt. De nota is dan ook een nota van het thans zittende kabinet en niet een nota van alle groepen, die in de Kamer zijn vertegenwoordigd. Dat zou ook moeilijk kunnen. Ik maak mij geen enkele illusie over de omstandigheid, dat niet in tal van wetsontwerpen, die wij de Staten-Generaal hopen voor te leggen, verschillen van mening tussen de Regering en de Staten-Generaal zullen blijken. Het is juist de bedoeling, die verschillen van mening aan de hand van deze wetsontwerpen tot een oplossing te brengen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik wil graag weten, waar de grens ligt tussen de 'hete hangijzers' en de zaken, die dat niet zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik wil best toegeven, dat het bepalen van die grens een zeker subjectief karakter heeft, natuurlijk. Men kijkt in dat verband ook wel naar de krachtsverhoudingen, zoals die zich met name in deze Kamer voordoen.

In antwoord op de opmerking van de heer Scholten merk ik op, dat de geachte afgevaardigde het mij ten goede moet houden, dat ik dit zeg, maar ik meen, dat zijn opmerking moeilijk zo serieus zal zijn bedoeld, als hij haar uitsprak. Er is geen staatsinstelling, die niet in die zin in beweging is. Dat in het algemeen de positie van de Sociaal-Economische Raad in ons bestel een vaste is geworden, is duidelijk. Natuurlijk verandert haar functie wel eens. Dat is ook met de functie van de Kamer het geval. Er is een tijd geweest, dat de Kamer veel minder te vertellen had dan nu. Dat wil echter helemaal niet zeggen, dat men over het lichaam in kwestie dan in de Grondwet moet zwijgen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind, dat de Minister te eng te werk gaat, als hij als criterium neemt het hebben of niet hebben van publiekrechtelijke bevoegdheden. Omroeporganisaties hebben geen rechtstreekse publiekrechtelijke bevoegdheden, maar ontleen wel aan de wet het recht, een monopolie op de ether te hebben. In zoverre zijn zij publiekrechtelijk betrokken. De Minister noemde dat een verworvenheid van onze samenleving. Volgens het criterium van de Minister kan ik mij voorstellen, dat een dergelijke verworvenheid in de Grondwet moet komen evenals het stakingsrecht van vakverenigingen. Als men het criterium van de Minister hanteert, vrees ik, dat men zal komen tot een groter aantal onderwerpen, dat in de Grondwet moet worden geregeld dan de Minister zelf wil, en zeker een groter aantal dan ik zal willen.

Minister **De Gaay Fortman**: Naar mijn mening gaat het om de vraag, of de positie van instituten in de maatschappij van dien aard zijn geworden, dat zij van het privaatrecht naar het publieke recht moeten overgaan en dan zo sterk, dat zij in de Grondwet een plaats krijgen, waardoor die instituten een grondwettelijke regeling krijgen, zij het waarschijnlijk bij een organieke wet. Ik vind dat ten aanzien van de bureaucratie, de omroeporganisaties, de vakverenigingen en gesubsidieerde instellingen niet het geval, al ontken ik . . .

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat is een politieke keuze, als ik het goed zie.

Minister **De Gaay Fortman**: Maar, mijnheer de Voorzitter, wat doen de geachte afgevaardigde en ik nu anders dan de gehele dag politieke keuzen maken?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is geen verwijt, maar de Minister objectieveerde deze keuze zoëven door te zeggen, dat het om zaken gaat, die publiekrechtelijke bevoegdheden krijgen. Ik zeg daarop: De rest van het betoog van de Minister aanhorende, is de keuze ten aanzien van datgene, wat wij wel en wat wij niet in de Grondwet willen zetten, duidelijk een politieke. Er zijn dus geen objectieve criteria aangelegd.

Minister **De Gaay Fortman**: Een en ander wordt natuurlijk geobjectieerd, wanneer het in deze Kamer de vereiste meerderheid zal verwerven. Dan zal het objectivering hebben verkregen, die noodzakelijk is voor instituten die in de Grondwet worden geregeld.

De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne heeft gevraagd hoe het zit met het constitutionaliseren van de ministerraad en de Minister-President. Naar mijn herinnering wordt de ministerraad thans reeds een keer in de Grondwet genoemd, maar de voorzitter van die raad niet. Ik erken dat ik daarover op het ogenblik geen concrete mededelingen kan doen, omdat wij nog bezig zijn het desbetreffende wetsontwerp te ontwerpen. Het leek ons dat de positie van de ministerraad en die van de Minister-President zich zodanig hadden ontwikkeld, dat een zekere aanduiding daarvan in de Grondwet noodzakelijk was.

Wanneer men overgaat tot het stelsel van de gekozen formateur moet naar mijn mening de vertrouwensregel in de Grondwet worden opgenomen, opdat er geen enkel misverstand over zal ontstaan dat ook de gekozen formateur, die erin slaagt een kabinet te vormen, nochtans ten volle onderworpen blijft aan de vertrouwensregel.

Wanneer de geachte afgevaardigde spreekt over het constitutionaliseren van partijen, meen ik te begrijpen wat zij daarmee bedoelt. Dit slaat dan waarschijnlijk op het beperkte districtenstelsel. Naar het gewone spraakgebruik zou ik daaronder willen verstaan dat men in de Grondwet een bepaling opneemt dat politieke partijen een door de wet bepaald statuut zullen hebben. Dat houdt een regeling van de politieke partijen in bij organieke wet. Daarvoor is de Regering niet geporteerd, maar naar mijn mening vroeg

Minister De Gaay fortman

de geachte afgevaardigde ook niet om die uitspraak.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft gelijk. Hij heeft in eerste instantie een mij toesprekend betoog gehouden over de continuïteit in het politieke en staatsrechtelijke bedrijf. Dat is een beginsel waaraan ik zelf ook hecht, hetgeen dan ook verklaart, dat, wanneer kabinetten van een wat andere signatuur optreden dan de daaraan voorafgaande, men de eerste tijd niet zo erg veel merkt van principiële beleidwijzigingen.

In 1972 is een beperkte grondwetswijziging tot stand gekomen. In 1970 is er van de zijde van beide Kamers nogal wat kritiek geweest op het feit dat de Regering niet meer haast maakte met een generale herziening. Men drong erop aan dat dit ter hand zou worden genomen. Naar mijn mening duidt de geachte afgevaardigde op het initiatief-ontwerp dat toen aan de orde is geweest.

De heer Bakker (C.P.N.): Daar duid ik inderdaad op.

Minister De Gaay Fortman: Dat wetsontwerp handelde over de gekozen Minister-President en de invoering van een beperkt districtenstelsel.

De heer Bakker (C.P.N.): Formeel ging het over de gekozen formateur. U kunt dit vragen aan de heer Van Thijn, want die heeft er toen uren over gesproken.

Minister De Gaay Fortman: Inderdaad ik vergis mij. De geachte afgevaardigde heeft gelijk. Het ging over de gekozen formateur en de invoering van een beperkt districtenstelsel. Ik meen mij te herinneren dat, toen bleek dat het onderdeel betreffende de gekozen formateur zou worden verworpen, de voorstellers schielijk het tweede deel van hun voorstel hebben teruggenomen.

De heer Bakker (C.P.N.): Neen, het is verworpen met een $\frac{2}{3}$ meerderheid van de Kamer. Zij trokken het niet in toen bleek dat. . . .

Minister De Gaay Fortman: Ik laat mij onderwijzen door de geachte afgevaardigde.

De heer Bakker (C.P.N.): Dat blijkt af en toe uiterst nuttig te zijn.

Minister De Gaay Fortman: Toen bleek dat de gekozen formateur geen meerderheid in de Kamer verwierf, heeft men het tweede deel van het voorstel teruggenomen, waardoor het niet in deze Kamer in stemming is geweest.

De heer Bakker (C.P.N.): De indieners hadden al een beslissing genomen. Zij achtten beide onderwerpen onlosmakelijk met elkaar verbonden. De groep van indieners had ongeveer dezelfde samenstelling als dit kabinet.

Minister De Gaay Fortman: Dat is niet in strijd met hetgeen ik heb gezegd. Ik heb gezegd dat de voorstellers het tweede deel van hun voorstel hebben ingetrokken.

De heer Bakker (C.P.N.): Zij hadden het eerste gehandhaafd.

Minister De Gaay Fortman: Dat is verworpen, waarna zij het tweede deel van hun voorstel hebben ingetrokken.

De heer Bakker (C.P.N.): Dat is juist, maar nu zou ik graag het antwoord op mijn vraag hebben.

Minister De Gaay Fortman: Wanneer men ziet dat er sedertdien twee verkiezingen zijn geweest en de zaak sedertdien voortdurend in bespreking is gebleven, meen ik dat de Regering niet ultra vires is wanneer zij dezelfde zaak nog eens duchtig in een andere sfeer dan die waarin het in 1970 is besproken in de Kamer aan de orde wil stellen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Omdat de materie in beweging is?

Minister De Gaay Fortman: Neen, mijnheer de Voorzitter! Omdat onmiskenbaar is, dat er stromingen in dit volk zijn, die menen dat op die wijze een betere regeringsvorming kan worden verkregen.

De heer Bakker (C.P.N.): Heeft de Minister er aanwijzingen voor, dat er andere stromingen zijn die er vóór zijn dan toen?

Minister De Gaay Fortman: Dat er stromingen zijn.

De heer Bakker (C.P.N.): Die waren er toen ook.

De heer Wiegel (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Misschien is het beter, dit punt straks te behandelen.

Minister De Gaay Fortman: De heer Bakker zal weten, dat zich bij die twee algemene verkiezingen nogal wat wijzigingen in de samenstelling van deze Kamer hebben voltrokken.

De heer Bakker (C.P.N.): Ja, het zou misschien nu een paar stemmen minder dan twee-derde zijn.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De tijd zal het leren.

Nu staat hier nog als tweede vraag: ' . . . komen met dezelfde ontwerpen?'. Het is mij ontschoten, wat de geachte afgevaardigde hiermede precies bedoelt.

De heer Bakker (C.P.N.): Als de hete hangijzervoorstellen van de Minister zouden worden verworpen, vindt hij het dan legitiem om, indien hij na de verkiezingen dezelfde functie bekleedt of indien die plaats door een gelijkdenkend iemand wordt ingenomen, onmiddellijk na de verkiezingen precies dezelfde voorstellen aan de Kamer te doen. Is dat geen minachting van het parlement?

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Hierop moet ik een genuanceerd antwoord geven. In het algemeen zou ik in een dergelijke situatie niet opnieuw die voorstellen doen, tenzij zich een zodanige wijziging in de samenstelling van de Kamer had voorgedaan, dat aangenomen zou kunnen worden dat dan wel een meerderheid voor dergelijke voorstellen aanwezig is.

De heer Wiegel (V.V.D.): Geldt deze stelling dan ook niet voor het oordeel van de Minister over de vraag, of hij nu deze voorstellen kan doen? Hij had toch kunnen nagaan, hoe de samenstelling van de Kamer was ten tijde van de bespreking van het wetsontwerp van de heer Van Thijn c.s. in deze Kamer? Bij het precies optellen van de leden die vóór waren en de leden die tegen waren, komt men niet tot een andere stemmingsuitslag.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde gaat er nu van uit, dat alles bij hetzelfde blijft als de partijen als zodanig hun plaats in de Kamer behouden. In een overigens tamelijk kort leven heb ik herhaaldelijk meegemaakt, dat zich binnen partijen veranderingen van standpunten voltrokken.

De heer Wiegel (V.V.D.): Heeft de Minister er aanwijzingen voor, dat in standpunten, een paar jaar geleden door verschillende partijen ingenomen, inderdaad wijziging is gekomen? Waarop is de uitspraak van de Minister gebaseerd?

De heer Bakker (C.P.N.): Op een individueel lid van zo'n partij.

Minister De Gaay Fortman: Ik wijs op de overeenkomst in dit geval tussen 'Keerpunt' en 'Schets van beleid', die beide duiden in de richting van versterking van de invloed van de kiezer op de samenstelling van de Regering.

Minister De Gaay Fortman

De heer **Bakker** (C.P.N.): De gekozen kabinetsformateur.

Minister **De Gaay Fortman**: Zij spreken beide over het beperkte districtenstelsel.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Of een daarmee vergelijkbare oplossing.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik zou hierop zeker bij het tweede agendapunt nader willen ingaan, maar de Minister herinnert zich toch nog wel van de algemene beschouwingen dat met name van de zijde van de K.V.P. is gezegd dat men niets voelde voor een gekozen kabinetsformateur? Er is dus geen enkele verandering in het standpunt. Ik begriep dan ook niet waarop de Minister zijn indicaties baseert.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Misschien op de C.H.U.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ben juist in de Kamer gekomen om ten aanzien van dat punt nog wijzer te worden. Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft gesproken met voorbereidend overleg, dat naar zijn mening gemeen overleg zou moeten zijn. Natuurlijk, mijnheer de Voorzitter. Ik verwacht en ik hoop dat de Regering door middel van de behandeling van deze nota enigermate te weten komt, wat kans maakt en wat niet, ook al om nodeloze arbeid te vermijden. Het is wel gemeen overleg, maar het is ook voorbereidend overleg voor een nog gemener overleg.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Hoe zou de Minister dat te weten willen komen?

Minister **De Gaay Fortman**: Het komt wel eens voor dat in dit huis moties worden aangenomen. 'Nodigt de Regering uit' . . .

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat betekent dus dat de Minister om te weten waar hij aan toe is, per onderdeel een motie wil hebben.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Het is ook mogelijk, dat een zodanige mate van overeenstemming in de debatten van deze Kamer blijkt te zijn, dat moties overbodig zijn.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een vraag stellen die ten aanzien van dit kabinet wel interessant is. De Minister spreekt over moties. Wordt een dergelijke motie, als zij wordt aangenomen, deze keer wel uitgevoerd?

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Als zij met twee derde meerderheid wordt aangenomen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat is toch wel interessant.

Minister **De Gaay Fortman**: Het was in elk geval in het anti-revolutionaire staatsrecht zoals dat vroeger gold, niet strikt nodig dat moties die werden aangenomen ook werden uitgevoerd. De eigen verantwoordelijkheid van de Regering bleef dan nog overeind.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Die staatsrechtelijke opvatting deelt mijn fractie ook. Wat blijft dan over van de gedachte die de Minister nu op tafel legt dat een Kamer toch moties kan aannemen? Suggereert hij dan: 'Kamer neem maar eens wat moties aan, wij zullen dan wel kijken en misschien doen wij er weer niets mee'. Dat is dan toch ook geen procedure?

Minister **De Gaay Fortman**: Nu overdrijft de geachte afgevaardigde want hij weet dat wij zo niet met elkaar omgaan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Tot nog toe wel!

Minister **De Gaay Fortman**: Hij weet heel goed dat wanneer aan de Regering een heel duidelijke aanwijzing wordt gegeven dat zij er beter aan doet een bepaalde zaak te laten liggen, dat dit dan tenminste onderwerp van ernstig beraad is met een begin van overwicht om het dan beter maar niet in te dienen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Voor die toezegging ben ik erkentelijk.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is geen toezegging, het is een constatering van een gedragsregel tussen de Regering en de Staten-Generaal.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het is inderdaad een gedragsregel tussen de Regering en de Staten-Generaal. Het is echter een gedragsregel die in het verleden niet altijd in de hele handelwijze tussen het kabinet dat er nu zit en de Staten-Generaal is gehanteerd.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, maar ik heb daarnet al gezegd dat wanneer een motie door de Staten-Generaal wordt aangenomen dat een ernstige aanwijzing voor de Regering is. Elk kabinet dat er zit, zal die aanwijzing ernstig nemen. De Regering heeft echter ook nog een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de vraag of zij kan uitvoeren en ten aanzien van de modaliteiten waarin zij wil uitvoeren. Het kan best zijn dat men, niet rechtstreeks doende wat de Kamer het liefst zal zien, toch in wezen aan het verlangen van de Kamer tegemoetkomt.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Verwacht de Minister dat op die punten waarop geen moties worden ingediend de weg helemaal vrij is en alle wetsontwerpen dan met vlag en wimpel door de Kamer komen?

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, ik stel het mij zo voor dat wanneer dit hele debat afgewikkeld is, ook in het plenum, mijn medewerkers en ik de Handelingen ter zake eens zeer zorgvuldig gaan lezen en daaruit voor ons zelf conclusies trekken. Het kan echter best zijn dat men denkt dat . . .

De heer **Bakker** (C.P.N.): Komt u dan niet bij de stemming?

Minister **De Gaay Fortman**: . . . de Kamer op een bepaald punt niet geheel duidelijk is geweest en dat het dan beter is door middel van een wetsontwerp de Kamer tot een duidelijke uitspraak te brengen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Misschien worden de moeilijkheden opgelost doordat, wanneer moties worden aanvaard door een meerderheid in deze Kamer, nadien aan het kabinet wordt gevraagd wat het met die moties gaat doen. Die duidelijkheid kan dan terstond worden gegeven en dan behoeven niet de Handelingen zoveel tijd later te worden nageplozen.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat vind ik geheel redelijk van de geachte afgevaardigde. Ik vind dat men de Regering de gelegenheid moet geven om zich ernstig rekenschap te geven van wat in dit debat naar voren is gekomen en aan de hand daarvan te bepalen of zij meent dat, hoewel het twijfelachtig is of een bepaald wetsontwerp het haalt, toch op grond van het feit dat iedereen in dit leven zijn eigen verantwoordelijkheid heeft, het beter is dat de Kamer een wetsontwerp uitdrukkelijk verwerpt. Ik vind namelijk een grondwetswijziging heel iets anders dan bepaalde lievelingsideeën van ministers en kabinetten die graag de oplossing van bepaalde deelproblemen tot stand willen zien gebracht. Ik vind grondwetswijziging, juist in verband met de twee-derde meerderheid, een zaak waarin de Regering en Kamer zonder al te sterke gevoelens van pro en contra, van regeringspartijen en oppositie, met elkaar moeten kunnen omgaan. Het gaat namelijk om de wet die voor ons hele volksleven van fundamentele betekenis is.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U hebt toch die nota ingediend, naar u al een aan-

Minister De Gaay Fortman

tal keren hebt gezegd, om de mening van de Kamer te toetsen met het oog op uw komende beleid?

Minister De Gaay Fortman: Ik meen dat ik breedvoerig antwoord heb gegeven op de vraag hoe ik mij voorstel dat te doen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als er bepaald, toch wel duidelijk kenbare stellingen zijn, gaat u dan toch door met die wetsontwerpen?

Minister De Gaay Fortman: Ik verwijs de geachte afgevaardigde naar wat ik daarnet in antwoord op een vraag van de geachte afgevaardigde de heer Wiegel heb gezegd. De heer Wiegel vond dat een duidelijke uitspraak en ik meen zelfs dat op dat ogenblik de heer Bakker knikte.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar dat staat in de Handelingen niet vermeld!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Nu wel, mijnheer de Voorzitter.

Minister De Gaay Fortman: Het komt wel op het netvlies!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is helemaal niet gezegd, waarbij ik knikte.

Minister De Gaay Fortman: Ik kan de geachte afgevaardigden de heren Tilanus en De Kwaadsteniet verzekeren, dat met deze voorstellen niet de bedoeling voorligt, in de verhouding tussen Regering en Kamer wijziging te brengen. Als dit zo was, zou ik het zeggen. Het is slechts de bedoeling, de regeringsvorming gemakkelijker te maken.

De heer Tilanus heeft gevraagd: Licht het aan het stelsel of aan het gebrek van sommige lieden, bereidheid tot overleg te tonen? Voor zover ik weet, heeft het laatste – zo zou men kunnen zeggen – zich alleen voorgedaan bij de laatste kabinetsformatie, maar ik wijs erop, dat wij sinds de tweede wereldoorlog een reeks van kabinetsformaties hebben gezien die lang duurden en die slechts met grote moeite tot een oplossing kwamen. Men kan zelfs nog verder teruggaan: toen vóór de tweede wereldoorlog de zogenaamde coalitie over een zeer comfortabele meerderheid beschikte, duurde desondanks de totstandkoming van een kabinet soms vele maanden. Het ligt mijns inziens mede aan het à outrance doorgevoerde stelsel van de evenredige verteenwoordiging.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft gezegd: Gij wekt met uw nota

toch maar de indruk, de herziening generaal aan de orde te willen stellen. In het eerste hoofdstuk is ongeveer aangegeven, langs welke procedure lijn wij willen werken. Voor het overige blijft het karakter van de nota onverkort dat van een raadpleging van de Staten-Generaal met het oog op in te dienen wetsontwerpen, en wat de vraag naar de ontgrondwettelijkheid betreft heeft de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden al gezegd: aangezien de Regering heeft gezegd dat zij het rapport van de staatscommissie ziet als een leidinggevend document bij haar herzieningsarbeid, kan men aan de hand hiervan al nagaan, aan welke zaken wordt gedacht wanneer het gaat om ontgrondwettelijkheid.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde en ik zijn het erover eens, dat invoering van de benoemde burgemeester en de benoemde commissaris een ingrijpende wijziging van gemeente- en van provincierecht ten gevolge zou moeten hebben. Het stelsel van gemeenterecht en van provincierecht vindt men echter niet in de Grondwet, maar in Gemeentewet en in Provinciewet. Zou men willen besluiten – in een verre toekomst, want het kan pas op zijn vroegst na 1977 – tot een gekozen burgemeester en een gekozen commissaris, dan zou dat ongetwijfeld wijzigingen in beide wetten ten gevolge hebben.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het gaat erom, dat men niet moet deconstitucionaliseren wanneer het een stelsel betreft. De Minister zegt: wij gaan eerst deconstitucionaliseren; daarna zullen wij wel eens kijken, wat, bij eenvoudige meerderheid, ten aanzien van het stelsel wordt beslist. Het komt mij voor, dat stelsels moeten worden geregeld bij gekwalificeerde meerderheid. Zo'n meerderheid is niet vereist bij een gewone wet, maar wel bij de Grondwet.

Minister De Gaay Fortman: Het stelsel bevindt zich op het moment in de Gemeentewet en in de Provinciewet. Dit zou men nu reeds kunnen veranderen.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Het zit mede in de Grondwet.

Minister De Gaay Fortman: Neen. De Grondwet bepaalt alleen, dat beide functionarissen moeten worden benoemd. Het gemeenterecht als zodanig treft men aan in de Gemeentewet en dat betreffende de provincie in de Provinciewet.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dit is toch de basis van het stelsel? Het is althans een van de principes ervan.

Minister De Gaay Fortman: Het heeft zekere uitwerkingen voor het stelsel, maar het is niet beslissend voor het stelsel.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Hierover kan men verschillend denken.

Minister De Gaay Fortman: Natuurlijk! Ik beweer ook niet, de enige te zijn die gelijk heeft.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Een technische vraag: Hoe zou het precies gaan in het geval van de burgemeester en in dat van de commissaris van de Koningin? Als de grondwetswijziging is aangenomen, hoe wordt dan de situatie?

Minister De Gaay Fortman: Dan zal in de Gemeentewet respectievelijk in de Provinciewet moeten worden geregeld, hoe de aanwijzing dient te geschieden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Zij blijven in stand na wijziging van de Grondwet, totdat zij door andere wetten zijn vervangen. Dit staat in de Grondwet.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Dan moet je toch ook het kabinetsstandpunt hebben.

Minister de Gaay Fortman: De regeringscommissaris weet het tijdschema. Ik heb het niet in mijn hoofd. Als bij voorbeeld 30 ontwerpen worden ingediend, 25 worden afgewerkt en 5 blijven liggen omdat onverbidde-lijk de datum van de periodieke verkiezingen nadert, dan is het werk toch niet voor niets geweest. Er is een additioneel artikel in de Grondwet, dat het mogelijk maakt die wijzigingen bij gewone wet, maar met twee-derde meerderheid in de Grondwet aan te brengen. Ik heb het over de wijzigingen, die uit de 25 reeds behandelde ontwerpen voortvloeien; de 5 nog niet behandelde ontwerpen kunnen niet stiekem erbij genomen worden. Op zich zelf is een generale grondwetsherziening in twee etappes denkbaar. Ik begeer die niet. Ik ben ook ontzettend eerzuchtig; ik zou het leuk vinden het te kunnen afwerken – dat in één keer te doen. In de tweede plaats geloof ik dat het veel beter is – het is ook een veel krachtiger argument – de hele zaak in één parlementaire periode af te werken, opdat in de nieuwe parlementaire periode dan de echte wijzigingsontwerpen kunnen worden aangenomen en de organieke wetten ter hand kunnen worden genomen, die uit de nieuwe Grondwet voortvloeien. Het verdient verre de voorkeur de herziening in één etappe tot stand te brengen.

gen. Het legt natuurlijk een grote verplichting op de regeringscommissaris, onze medewerkers en mijzelf en uiteraard op alle collega's, die erbij betrokken zijn, ervoor te zorgen dat de volksvertegenwoordiging in staat is het in redelijke tijd af te werken. Zou dat onverhoopt niet lukken, dan kan het additionele artikel van de grondwet, dat bij de grondwetsherziening van 1972 is opgenomen, ons eruit helpen in die zin, dat wat aanvaard is, niet voor niets geweest is en dat niet geprejudiceerd wordt op datgene wat nog bij de Staten-Generaal aanhangig is.

De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft nog de uitdrukkelijke vraag gesteld: Vindt gij nu niet, dat een periodieke ontbinding zich niet leent voor een grondwetsherziening, althans niet een zodanige grondwetsherziening als u voor ogen staat? Ik geloof, dat niemand kan ontkennen, dat aan de grondwettelijke eis van een ontbinding voordat de grondwetsherziening in tweede lezing wordt aangenomen, langs die weg wordt voldaan. Ik kan mij ook niet vinden in de vrees van de geachte afgevaardigde, dat dan te weinig aandacht zou worden gegeven aan de dingen, die in de grondwetsherzieningen voor zover ze van wezenlijk belang zijn, aan de orde zijn gesteld. Indien het stelsel van de gekozen formatuur en het stelsel van een beperkt districtenstelsel door de Kamers in eerste lezing zouden zijn aanvaard, dan kan ik de geachte afgevaardigde verzekeren dat de verkiezingsstrijd mede in belangrijke mate over die twee punten zal gaan.

Tegenover de geachte afgevaardigde de heer Jongeling moet ik nog wijzen op het beperkte karakter, dat de nota heeft gekregen door het aan de kabinetsformatie voorafgaande overleg. Ik mag er nogmaals aan herinneren dat, wanneer en de partijen die achter Keerpunt staan en de partijen die achter de schets van beleid staan, pleiten voor een algehele grondwetsherziening en men ziet hoeveel zetels die twee combinaties gekregen hebben, men dan toch moeilijk kan zeggen, dat de zaak van de grondwetsherziening door de kiezers niet wordt gedragen.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Allereerst een opmerking over het tijdschema. Het is een gevaarlijke zaak, dat nauwkeurig te bepalen. Wie wijs is, die kan zien wat uit een zaak geboren kan worden. Zo wijs ben ik beslist niet.

Wel kan ik iets over het streefschema zeggen. Wanneer de behandeling van deze nota in beide Kamers voltooid is, zullen ten spoedigste – misschien direct daarop – de vier wetsontwerpen inzake de klassieke en sociale grondrechten worden ingediend. Geleidelijk aan zullen daarna de andere wetsontwerpen worden ingediend. Ik acht het, wanneer de behandeling daarvan naar wens verloopt, mogelijk in 1975, 1976 en begin 1977 de eerste lezing tot een voltooiing te brengen. De heer Van der Sanden heeft gevraagd, welke betekenis aan de proeve is toegekend. Welnu, het is een zeer belangrijk werkstuk geweest, dat ten grondslag heeft gelegen aan de arbeid van de staatscommissie. Zij is daarin verwerkt. Naar wij hopen komt het niet zo zeer rechtstreeks als wel indirect, namelijk via het resultaat van de staatscommissie, in de herziene Grondwet tot uiting.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Naar mijn oordeel is het voor de Kamers van belang om – is het niet vandaag, dan toch morgen – iets meer over het tijdschema te weten. Beide Kamers moeten aan de hand daarvan een tijdschema vaststellen en moeten ook reserves inbouwen in de tijd, willen zij die eerste lezing metterdaad rond krijgen. Het mag niet gebeuren dat wij gaan redeneren in de geest van: Wij hebben nog jaren de tijd; daarom kunnen wij bepaalde zaken nog wel even uitstellen. Ik vind dat het iets duidelijker boven water moet komen.

De heer **Simons**: Het is niet een kwestie van opstellen, maar een kwestie van weten. Als de behandeling van de nota in deze Kamer is voltooid en wij bezig zijn met de behandeling ervan in de Eerste kamer, zullen wij wellicht een volledig schema kunnen overleggen. Dit zal zeker zijn nut kunnen hebben bij het reserveren van tijd daarvoor in de programma's van beide Kamers.

2. Algemene beschouwingen over kiesstelsel en regeringsvorming

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ook mijn partij telt voorstanders van wijziging van ons kiesstelsel. De invoering van een beperkt districtenstelsel kan zo'n hervorming zijn. Wij hebben bij het bezien van de huidige situatie en van de ontwikkelingen die daartoe hebben geleid steeds aan twee zaken gedacht: in de eerste plaats een verbetering van de

formule waaronder de kabinetsformatie plaatsvindt – ik wil best zeggen dat een kabinetsformatie zoals die tussen 29 november 1972 en 20 mei 1973 niet meer zal mogen voorkomen –; in de tweede plaats de achterwaartse band kiezer-gekozen. Dit zijn twee zaken waarvoor wij ons graag zo sterk mogelijk willen opstellen. Hierin ligt echter al een duidelijke beperking besloten. De Regering weet dat de fractie van de K.V.P. in deze Kamer vrijwel gesloten achter een verhoogde kiesdrempel staat, die met name ook bijdraagt aan de eerste doelstelling die ik heb geformuleerd. Voor de band kiezer-gekozen werkt een kiesdrempel niet, maar daarvoor kunnen partijen ook zelf maatregelen nemen. Er zijn tal van politieke partijen die dit al hebben gedaan. Wij erkennen overigens graag, dat in beide opzichten ook een beperkt districtenstelsel duidelijke voordelen heeft. Nu voeg ik er graag onmiddellijk aan toe, dat de erkenning van de waarde van een beperkt districtenstelsel de afgelopen week bij ons onder zeer sterke druk is komen te staan. Dit is een wat financiële term. Ik wil die nu echter plaatsen in het kader van de politieke beurskoersen die de kansen voor een districtenstelsel mede kunnen bepalen. Wij zijn namelijk geschrokken van de antwoorden die de Regering verleden week op tal van vragen heeft gegeven. Ik noem dan met name de antwoorden op de vragen 10, 11, 12 en 13. Uit antwoord 12 citeer ik: 'Voorwaarde voor het goed functioneren van een parlementaire democratie is ondermeer, dat de verkiezingsuitslagen niet – zoals helaas steeds meer voorkomt – voor meer dan één uitleg vatbaar zijn ...'.

Uit het antwoord op vraag 13 citeer ik:

'Veranderingen op politiek gebied en aanscherping van politieke verhoudingen kunnen in het bestaande stelsel niet voldoende tot hun recht komen

.....

Deze antwoorden – en er zijn er veel in deze geest gegeven – liggen ons bijzonder zwaar op de maag. Het lijkt mij goed en zinvol als de Regering op dit stuk vandaag volledige duidelijkheid schept. Wij hebben namelijk het gevoel gekregen, dat de Regering steeds meer is gaan spreken vanuit de idee van het tweepartijen- of tweeblokkenstelsel, een stelsel dat wij afwijzen. Daarover mag geen misverstand bestaan. Slechts eenmaal spreekt de Regering in de antwoorden op de zeer vele vragen die over deze materie zijn gesteld van drie partijblokken, namelijk E 10.3 in antwoord 73, evenwel na-

Van der Sanden

dat zij heeft gesteld: Indien geen der blokken een meerderheid heeft behaald. Ook dat tendeert weer zeer duidelijk, zij het dat het nergens wordt uitgesproken, in de richting van een twee-blokken- of twee-partijenstelsel. Daarbij komt hetgeen wordt gezegd in antwoord op vraag 34, namelijk:

'Het ligt voor de hand, dat kiezers zich door het uitbrengen van hun stem in het algemeen bij voorbaat willen uitspreken voor of tegen een toekomstig kabinet.'

'Voor of tegen' is ook weer een enkelvoudige keuze. Alleen in antwoord 68 lezen wij:

'In de Nederlandse verhoudingen valt het te betwijfelen of van verwikkelijking van de voorstellen uiteindelijk een twee-partijensysteem of twee-blokensysteem het gevolg zal zijn.'

Dit is uiterst zwak. De Regering weet het niet zeker maar zij betwijfelt het. Dat is voor ons in het beraad van de afgelopen dagen meer dan voldoende geweest om kritische kanttekeningen te plaatsen. Wij vragen de Regering, hieromtrent volledige opheldering te geven.

De K.V.P.-fractie heeft de gekozen formateur in het verleden afgewezen, met name bij de behandeling van het initiatiefvoorstel Van Thijn-Goudsmit. Wellicht kan de Regering op dit moment een nieuw element introduceren, namelijk, zoals zij het noemt, de vertrouwensnorm of de vertrouwensregel. Graag verneem ik wat het verschil is tussen de vertrouwensnorm en de vertrouwensregel. Zijn die begrippen identiek, dan begrijpen wij wat wij eronder moeten verstaan.

In de gedachtengang van de Regering formeert de gekozen formateur het kabinet. Het kabinet wordt conform de regels door Hare Majesteit de Koningin beëdigd en verschijnt vervolgens voor de Kamer met zijn programma. Er zijn dan twee mogelijkheden, of het kabinet wordt geaccepteerd, of er komt een votum waarin het kabinet wordt verzocht heen te gaan.

Op dat ogenblik heeft naar mijn mening het zittende kabinet, dat beëdigd is en op basis van de gekozen formateur tot stand is gekomen, al weer het recht de Kamer te ontbinden en tegen de kiezers te zeggen: 'Doet gij uw huiswerk maar over.'

Het opnemen van de vertrouwensregel op zich is onvoldoende om daarmee de gekozen formateur wat dichterbij ons te brengen, al hebben wij geen enkel bezwaar tegen het opnemen van een vertrouwensregel in de Grondwet.

Op deze manier komt hij echter beslist niet dichterbij ons. Als het antwoord van de Regering ons niet van ons standpunt kan afbrengen overweeg ik op dit punt een uitspraak van de Kamer te vragen.

In de stukken wordt nu niet zo nadrukkelijk over de koppeling van de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel gesproken. Er wordt meer gesproken over 'in combinatie met'. In het antwoord op vraag 26 lees ik echter – is het nu 'in combinatie met' of is het een duidelijke koppeling van het kabinet – dat alleen door verwezenlijking van beide voorstellen die effectieve bijdrage tot meerderheidsvorming voldoende kan worden geleverd. Ook over dit punt zouden wij graag nadere inlichtingen van de Regering willen hebben.

De heer Jongeling (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! De bewindslieden erkennen in antwoord 7 van de schriftelijke antwoorden dat de geldende regels voor de functionering van onze parlementaire democratie goed voldoen, als het gaat om het verkrijgen van een zo zuiver mogelijk beeld van de verschillende politieke opvattingen van de kiezers, maar, zo zeggen zij erbij:

'deze regels voorzien met name niet in een voldoende mogelijkheid voor de kiezers om (...) bij te dragen tot een duidelijke politieke meerderheidsvorming.'

Dat is natuurlijk niet waar. Eerlijke evenredige vertegenwoordiging, met vrije keuze voor iedereen, biedt alle mogelijkheden. Als dat in overstemming is met de wil van de kiezers, dan kunnen zij zelfs een partij wel aan de absolute meerderheid helpen. Zij hebben niet slechts voldoende mogelijkheid, zij hebben alle mogelijkheden. Dat die meerderheidspartij er bij eerlijke evenredige vertegenwoordiging niet komt is het gevolg van het nuchtere feit dat wij in een samenleving van minderheden leven in Nederland. Mogen wij misschien nog? En mag dat bij de stemming dan ook geregistreerd worden?

De laatste jaren is er bij de aanhangers van de grote partijen echt geen negatief gevoel ten opzichte van de kleinere gebleken. Daarom, waarom dit veranderen?

De gedachten en voorstellen die in de nota worden ontwikkeld zouden ten doel hebben de kiezers in het kader van de parlementsverkiezingen en de

regeringsvorming meer invloed toe te kennen. Daar klopt niets van. Belangrijke groepen kiezers – vaak zijn dat politiek zeer bewuste, overtuigde en actieve kiezers – worden door het voorgestelde districtenstelsel van het effect van hun stem beroofd, doordat zij geen eigen vertrouwensmannen meer kunnen kiezen.

Andere groepen worden door de zweep van dit districtenstelsel gedwongen tot een samenwerking die zij eigenlijk niet willen, maar die zij dan maar slikken, omdat anders hun stem zou stikken.

Dat noemen de ondertekenaars van de nota dan vergroting van de invloed van de kiezer.

Er zijn in allerlei landen altijd wel regeerders geweest die van mening waren dat de stembus geen duidelijke taal sprak, omdat het volk niet zo koos als de regeerders eigenlijk meenden dat moest. Het wordt echter een kwalijke zaak als men gaat zeggen: 'De stembus spreekt geen duidelijke taal, welnu laat haar dan maar buikspreek'. Dwing in een volk van minderheden de kiezers dan maar, in bepaalde kaders te gaan, op straffe van het anders geheel of gedeeltelijk verloren laten gaan van hun stem.

Dat wil de nota in feite. Die operatie wordt met mooie, wollige woordjes omschreven:

'De evenredigheid wordt niet losgelaten, doch slechts ontdaan van de bezwaren welke een al te rechtlijnige toepassing met zich brengt.'

Het gevolg van het hier zo fraai omschreven systeem is, dat naar alle waarschijnlijkheid de P.S.P., de Boerenpartij, de S.G.P., het G.P.V. en de R.K.P.N. – ik noem maar een aantal partijen – uit de Kamer zullen verdwijnen, hoewel tot nu toe duidelijk is gebleken, dat de kiezers deze verdwijning niet begeren.

Ik noem ook een buitenlands voorbeeld. De zwakte van Noord-Ierland is, dat het districtenstelsel leidde tot ondervertegenwoordiging van de rooms-katholieke minderheid aldaar, met alle gevolgen van dien. Wij moeten niet hier iets dergelijks krijgen voor bepaalde andere minderheden.

In de nota wordt beweerd, dat veranderingen op politiek gebied en aanscherping van de politieke verhoudingen – de heer Van der Sanden heeft er ook al iets over gezegd – in het bestaande stelsel niet voldoende tot hun recht komen. Echter, duidelijk is gebleken dat onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zeer aanzienlijke verschuivingen tot stand kun-

Jongeling

nen komen. De K.V.P. weet ervan mee te praten, evenals de Partij van de Arbeid en de V.V.D. De laatste jaren zijn er bij verkiezingen grote verschuivingen geweest. Dat kan dus bij evenredige vertegenwoordiging. De aanscherping van de politieke verhoudingen, de polarisatie, (als men die zo wenselijk acht), is er ook volop geweest onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daarvoor hebben wij geen districtenstelsel of rechtstreeks gekozen formateur nodig.

De ondertekenaars van de nota reppen op nogal bezorgde toon van het risico dat het staatsbestel instabiliteiten gaat vertonen, omdat de kabinetsformaties nogal eens van langdurige aard zijn en de kabinetten dikwijls tussentijds vallen.

Wel, mijnheer de Voorzitter, de grote verschuivingen van de laatste jaren en de opkomst van nieuwe partijen wijzen duidelijk op een overgangssituatie in het partijwezen. Zo'n situatie heeft altijd een tijdelijk karakter en leidt op den duur als regel naar nieuwe meer stabiele verhoudingen. Het kabinet wil nu van buitenaf in de situatie ingrijpen en komt daartoe met een remedie die erger is dan de kwaal.

De voorstellers zeggen: Het is de taak van de wetgever om het kiesstelsel zodanig in te richten dat het een volksvertegenwoordiging oplevert die haar functies zo goed mogelijk kan vervullen.

Daarom willen de voorstellers een stimulans tot samenwerking van partijen in het kiesstelsel inbouwen. Ik kom het woord 'stimulans' herhaaldelijk in de nota en de beantwoording van de schriftelijke vragen tegen. Bij een stimulans kan men denken aan een opwekkend middel, een pil die de partijen wordt opgedrongen. Behalve die stimulerende pil is echter ook nog een gifpil beschikbaar, voor partijen van kleine minderheden die niet tot samenwerking kunnen komen en dus maar uit het parlement moeten worden geweerd. Ik vind dat een bijzonder kwalijke zaak.

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Eerst een korte vraag, die aanhaakt bij wat door prof. Simons is opgemerkt over het kiesstelsel. Hij heeft gezegd, dat deze materie deels in de Grondwet en deels daarbuiten geregeld zal worden. Is enigermate aan te geven hoe die verdeling uitvalt? Ik wil mijn bijdrage tot dit punt algemeen houden en dus niet erg diep in-

gaan op de aparte merites van zowel districtenstelsel als gekozen kabinetsformateur. Wel wil ik vragen of die koppeling een conditio sine qua non is. Komt het districtenstelsel in een apart wetsontwerp? Komt ook de kabinetsformateur in een afzonderlijk wetsontwerp?

Er zijn twee kiesstelsels in het geding: de evenredige vertegenwoordiging en het districtenstelsel. Gekozen is voor wat genoemd wordt in de nota: het beperkte districtenstelsel. Waarom is speciaal deze naam gekozen? Ik zou mij kunnen indenken, dat men zou hebben gezegd: Wij kiezen voor een beperkt stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Nomen est omen! Is het misschien de bedoeling om, wanneer door deze oplossing onvoldoende soelaas wordt geboden, nog verder te gaan op de weg van de districtenindeling? Vele wetsontwerpen geven niet alleen een standpunt maar ook een tendens weer.

Ik ga niet op de finesses van het districtenstelsel in. Overigens sluit ik mij volkomen aan bij wat de heer Jongeling heeft opgemerkt over de positie van de minderheden in dit stelsel. Het is vrij willekeurig. Een van de bezwaren van de evenredige vertegenwoordiging is wel de verdeling van restzetels. Dat bezwaar zou op deze manier vertwaalfvoudigd worden.

Een van de bedoelingen van de koppeling van districtenstelsel en gekozen formateur is, dat op die manier de positie van het parlement ongemeen wordt versterkt. Ik zou mij kunnen indenken, dat als dat systeem van gekozen kabinetsformateur wordt ingevoerd, waar ik overigens niet voor ben, het parlement in ieder geval sterker staat tegenover zo'n gekozen kabinetsformateur als het gekozen is volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wanneer het kabinet het over kiesstelsel en regeringsvorming heeft, dan gaat het over een districtenstelsel en over een gekozen formateur. Koppelt het kabinet die twee zaken of niet? Op deze simpele vraag zou ik graag een simpel ja of neen horen. Het kabinet is er tot dusverre nog in geslaagd – zij het niet zonder enige moeite naar mijn gevoel (nummer 24/25) – zich in enige nevelen te blijven hullen. Als een van beide verworpen wordt, wordt dan het andere voorstel teruggenomen? Willen de bewindslieden nu eens duidelijk uitleggen, bij voorbeeld aan de

hand van een voorbeeld, hoe de kiezers nu metterdaad meer invloed krijgen volgens de kabinetsvoorstellen? Tot dusverre klinkt voor mij dat meer invloed- en mondigheidsverhaal wel aardig, maar hoe is nu de praktische werkelijkheid? Ik hoop, dat de bewindslieden niet om deze vraag heenzeilen.

Ik zou verder ook meer willen weten over het volgende punt. Beide voorstellen worden toegepast. Welke partij maakt nu met welke partij een combinatie, één lijst of een lijstverbinding? Zaak van partijen kan men zeggen. Maar men kan er toch eens even over denken en praten. Men zou kunnen zeggen, dat er tenminste drie groepen zullen zijn: een groep rond de P.v.d.A., een groep christelijke partijen en een liberale groep. Geen haalt een meerderheid; geen meerderheidsvorming. Ja, maar dan moet er ook verder gecombineerd worden! Wie wil dat? En zo ja: hoe dan? Een combinatie P.v.d.A./V.V.D. bijvoorbeeld? Hoe ziet de Regering dat?

Dan deze vraag: genoemde combinatie had bij voorbeeld 86 zetels; verkiezingen leidden tot 76 zetels, verlies van 10 zetels; anderen winnen. Leest men toch voorkeur af uit die uitslag voor die combinatie? Wat is nu de meerinvloed van de kiezer? Willen de bewindslieden mij dit uitleggen? Als genoemde combinatie nu de meerderheid haalt en een populaire kandidaat-formateur van een andere groep een meerderheid haalt, hoe wordt dat probleem dan opgelost? Ik zou het van groot belang en tevens leerzaam vinden, indien mij dit vandaag allemaal werd uitgelegd.

In feite verwerpt de Regering de gedachte, dat de staatsburger vrij is tot het oprichten en in stand houden van partijen. Door middel van het voorgestelde districtenstelsel immers wil zij een soort saneringsfusieproces ten aanzien van partijen op gang brengen. Moet men kleinere partijen niet respecteren en toch ten minste enige kans geven? Is een beperkte kiesdrempel dan niet rechtvaardiger dan een districtenstelsel, waarbij vooral de kleinere partijen afhankelijk zijn van de grenzen van elk district, terwijl bovendien in feite een zeer hoge kiesdrempel wordt ingevoerd, in het nu voorgestelde beperkte districtenstelsel zelfs van 7 à 10% (nummer 40)? Daarnaast wil de Regering voorkomen, dat een verkiezingsuitslag voor meer dan één uitleg vatbaar is (nummer 12), in wezen dus op weg naar een twee blokken-, twee partijen-stelsel. Hoe kan nu, gelet op voorgaande twee punten, het kabinet zeggen, dat het

De Kwaadsteniet

met zijn voorstellen een maximaal effect geeft aan de stem van de kiezer, als die kiezer: a. beperkt wordt in de keuze van partijen en b. kleinere partijen niet meer levensvatbaar zijn? Het maximale effect wordt alleen bereikt voor (de kiezers van) grotere partijen. Dat mag men desnoods maximaal noemen, maar men moet niet doen alsof men kleinere partijen in bescherming neemt.

De Regering zegt in verband met haar voorstellen, dat de langdurigheid van kabinetsformaties een van de symptomen is van het tekortschieten van de huidige regels. Volgens mij ligt het niet aan de huidige regels, maar aan de politieke wil van betrokken partijen. Of bedoelt de Regering in feite, dat zij van plan is de politieke wil te gaan reguleren? Laat zij dit dan duidelijk zeggen.

Ten aanzien van een in de Grondwet op te nemen verkiezing van een formateur lijkt de algeheel herziene Grondwet van het programmatische type te worden, uiteraard vanwege de duidelijkheid van een sluis voorzien. Opgevoerd wordt formeel de verkiezing van een formateur, de uitverkorene, Rachel. Maar door de heersende wind op dit punt wordt de sluis wat opgeblazen en via antwoord 72 zien wij materieel Lea, de gekozen minister-president, de niet gewenste. Maar de sluis wordt haastig naar beneden gedaan; wij moeten vertrouwen hebben in de vertrouwensregel. Eerst wanneer wij vertrouwen uitspreken, wordt Rachel Lea.

Maar waarom zouden wij dat doen; het ging toch om Rachel? Echter, wij zullen helaas wel moeten. Want de oudere is Lea; de gekozen minister-president was de eerste, oudere, gedachte. En in antwoord 72 wordt ons dan ook ijlings onder ogen gebracht: 'Ongetwijfeld zal het feit, dat de kiezers zich voor een bepaalde formateur hebben uitgesproken, een belangrijke factor voor de Kamer zijn'.

Dat is diplomatiek gezegd een understatement, politiek gezegd een waarschuwing, gewoon gezegd een dreigement en in ieder geval een werkelijkheid.

Trouwens, hoe verkoop je het de mondige kiezers dat zij een formateur kiezen en wij zouden zeggen 'Bedankt, maar wij nemen een andere minister-president', op die wijze dan zeker onzerzijds de kiezers 'meer invloed' geven!

Er is alleen een gekozen formateur gepland bij de verkiezingen, niet bij

tussentijdse kabinetscrises. Dat is een kleine moeilijkheid, tenzij nu vaststaat dat na elke kabinetscrisis steeds verkiezingen zullen worden gehouden. Mijnheer de Voorzitter! Wij zouden natuurlijk kunnen zeggen: waar vinden wij ons eigenlijk over op? Welke kandidaat-formateur behaalt ooit een volstrekte meerderheid? En dan blijft het zoals het is, zij het, dat er inmiddels toch een grondwettelijk, en dus uiterst fraai, doekje voor het progressieve bloeden is. En natuurlijk: de (mondige) kiezer bedrogen.

Inmiddels zal dan echter de uiteindelijke minister-president in zijn gezag alleen maar zijn aangetast of wel omdat hem wordt nagewezen geen meerderheid te hebben behaald, of wel omdat hij minder stemmen haalde dan een andere kandidaat, of wel omdat hij helemaal niet kandidaat is geweest. En aan de meerderheid van het parlement die een dergelijke minister-president steunt, kan worden tegengeworpen de volkswil te negeren. Trouwens waar blijft op dit punt de door het kabinet beleden representatieve democratie? Wij beginnen met het éénrondstelsel, maar dat is natuurlijk – zeker wanneer een paar maal een formateur geen absolute meerderheid heeft gehaald – de eerste stap naar het tweerondstelsel. Dan is het niet alleen voor sommigen, maar voor allen duidelijk, dat wij de gekozen minister-president hebben ingevoerd en het parlementaire stelsel afgeschaft, althans een mengeling van parlementair en presidentieel stelsel hebben gekregen, zoals ik vanmorgen al heb gezegd.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Na de bijdragen van mijn beide christen-democratische partners wil ik ook nog een aantal enigszins kritisch getinte vragen en opmerkingen naar voren brengen. Een kardinale vraag is, of het de primaire taak van een kiesstelsel is om een hergroepering van politieke partijen te bevorderen of – met de taal van de nota – om tot een meer overzichtelijke partijstructuur te komen. Mijn fractie beantwoordt die vraag onduidelijk ontkennend. Ik verwijs daarvoor ook naar een uitspraak van de Lohmanstichting uit 1967, dat een hergroepering, een concentratie, verkregen moet worden uit vrije wil van binnen uit op principiële gronden. Ik wil daaraan thans toevoegen: zoals dat op dit ogenblik met het CDA gebeurt. Het kiesstelsel is naar ons gevoelen een middel om het parlementaire stel-

sel goed te doen functioneren. Een zeer belangrijk element daarvoor is dat het parlement een zo goed mogelijke weerspiegeling geeft van de politieke en geestesstromingen in ons land. Daarvoor moet naar ons oordeel het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging bepaald als uitgangspunt worden genomen, omdat dit daarvoor de beste waarborgen biedt en niet een uitgehold stelsel met een de facto drempel die in de buurt van 10% kan komen. Naar ons oordeel moet ook worden voorkomen dat de meerderheid van de Staten-Generaal slechts een minderheid van het volk vertegenwoordigt.

De geachte afgevaardigde de heer Jongeling heeft er al duidelijk op gewezen dat het huidige stelsel volledig de mogelijkheid tot een meerderheidsvorming biedt. Er is geen enkele belemmering voor ons Nederlandse volk om een meerderheidspartij te kiezen, maar de situatie is nu eenmaal in Nederland zo dat er geen meerderheid in ons volk is. Met deze pluriforme samenstelling van ons volk wil mijn fractie bij de beoordeling van deze problemen zeer terdege rekening houden. Wij voelen er bepaald niet voor om door kunstgrepen in het technische vlak van het kiesstelsel dat grondprincipe te verlaten. Bovendien vind ik het een groot misverstand te denken dat politieke afspraken, gemaakt vóór de verkiezingen, tussen partijen en tussen partij-organen, waarin direct en indirect slechts een uiterst klein deel van de kiezers inspraak heeft, meer invloed aan de kiezers geven dan het huidige systeem. Ik vind het een heel groot misverstand om dat te denken. Het vergroot de macht van partij-organen, maar dat is wat anders dan het vergroten van macht van kiezers.

De heer Van der Sanden heeft al op vraag en antwoord 13 gewezen betreffende de veranderingen op politiek gebied. Ik zou het in het bijzonder op prijs stellen de visie van de Staatssecretaris van Justitie te vernemen in verband met de vraag, of de veranderingen op politiek gebied die zich in de laatste jaren hebben voltrokken onder het huidige kiesstelsel niet tot uitdrukking zijn gekomen, bij voorbeeld bij de laatstgehouden verkiezingen. Ik zou van mijn kant ten aanzien van de opmerking dat aanscherping van politieke verhoudingen een doelstelling van het nieuwe stelsel zou moeten zijn willen zeggen, dat de C.H.U. nimmer dat doel, namelijk aanscherping van politieke verhoudingen, voorop heeft gesteld en dat ook in de toekomst bepaald niet wil.

W. Scholten

Het is ook de Minister bekend, hoe de C.H.U. altijd heeft geprobeerd tegenstellingen in ons volk te overbruggen en niet te verscherpen.

Ik geloof dat het wezenlijke verschil tussen de geest van deze nota en ons standpunt ook hierin is gelegen, dat naar ons oordeel de kiezer primair zijn stem bepaalt op grond van het beginsel dat een bepaalde partij voert en niet op grond van een toevallige programmatische formulering van een bepaald moment. Een programma is wel van belang, maar het is niet het primaire uitgangspunt van het denken. Over vraag en antwoord 10 heeft de heer Van der Sanden een vraag gesteld. Als het kabinet zegt dat het juist de bedoeling van het kabinet is om te bevorderen dat kabinetssamenstelling en regeringsbeleid in overeenstemming zullen zijn met de uitslag van de verkiezingen, dan vind ik dat een hoogst merkwaardige uitspraak uit de mond van de Minister-President die behoort tot een partij, die alles heeft gedaan om te voorkomen dat juist bij de totstandkoming van dit kabinet de samenstelling en het programma in overeenstemming waren met de verkiezingsuitslag en met een evenredige inbreng van de christen-democraten.

Thans wil ik iets zeggen over de gekozen formateur. De Minister heeft gevraagd ten aanzien van hoofdpunten geen misverstand over ons standpunt te laten bestaan. Daaraan wil ik graag voldoen. De C.H.U. was en is mordicus tegen de introductie van deze figuur in ons staatsrecht. De argumenten zijn reeds van vele zijden en van zeer deskundige zijden aangevoerd. Ik wil nu verwijzen naar een binnenkort te verschijnen artikel van de heer Van Raalte, die ons toestemming heeft gegeven daaruit te citeren. De heer Van Raalte zegt:

'Het bedoelde systeem van de door het kiezerskorps gekozen formateur is een uitzonderlijk grote gokkerij.' Daarbij sluit ik mij graag aan.

Wil de Minister eens een zeer exacte opsomming geven van de staatsrechtelijke verschillen tussen de gekozen formateur en de gekozen minister-president? Wil hij daarbij ook betrekken de vraag, wat het verschil in positie is van een kabinet, aldus geformeerd, tussen een gekozen minister-president en de op een geheel andere titel aldaar gekozen, of in de terminologie van de heer Van Hulten: neergezette bewindslieden?

Mijnheer de Voorzitter! Ik behoef alle argumenten tegen de gekozen forma-

teur niet te herhalen. Ik wil nog een punt in deze discussie naar voren halen, namelijk dat hierbij mede het prerogatief van de Kroon in het geding is. Ik sluit mij aan bij een vraag die van verschillende kanten is gesteld. Dit kabinet heeft van de Kamer een standpuntbepaling in hoofdpunten gevraagd. Ik meen, dat wij van onze kant van het kabinet mogen vragen, wat zijn standpunt is ten aanzien van de band tussen districtenstelsel en gekozen formateur. Wij weten, hoe de zaak politiek gesproken lag: De Partij van de Arbeid heeft die zaak te zamen met haar partners tot een onverbreekelijke gemaakt bij de behandeling van het initiatiefvoorstel. Is dat het standpunt van dit kabinet? Ik meen, dat de beantwoording van deze vraag voor de voortgang van deze discussies essentieel is, met andere woorden: Acht het kabinet het politiek mogelijk, dat voorstel A (het invoeren van een districtenstelsel) wordt aanvaard, zonder dat voorstel B (gekozen formateur) wordt aanvaard?

Het kabinet-Den Uyl heeft in zijn regeringsverklaring gezegd, dat voor een doeltreffend functioneren van de parlementaire democratie de volksvertegenwoordiging de centrale plaats dient in te nemen, die haar in dit stelsel toekomt. Daarmee ben ik het volstrekt eens. Daarom zijn wij zo tegen het voorstel betreffende een gekozen formateur.

Wat het districtenstelsel betreft, kondig ik reeds nu aan, dat in de context van de politieke bedoelingen van het kabinet, zoals die heel duidelijk naar voren komen en met name in de context van de bedoelingen van de grootste politieke partij in dit kabinet, zoals verwoord door de heer Van Thijn, die onverbloemd heeft gesteld, dat het zijn bedoeling is, de christen-democraten van het Nederlandse politieke toneel weg te spelen, ons enthousiasme voor de invoering van een districtenstelsel beduidend minder is geworden.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Waar heb ik dat gezegd, mijnheer Scholten?

De heer **Scholten** (C.H.U.): U hebt in een televisie-interview in reactie op deze nota heel duidelijk laten uitkomen, dat als deze voorstellen van het kabinet betekenen, dat drie grote blokken in de Nederlandse politiek blijven bestaan, uw bedoelingen mislukt zullen zijn. Dat kan niet anders betekenen, dan dat wij in Nederland naar twee blokken zullen gaan en dat de heer Van Thijn de christen-democratie als eigen richting naast liberalen en socialisten

van de kaart wil spelen. Een andere uitleg is in mijn ogen ten enen male niet mogelijk. Of het is de heer Van Thijns bedoeling, de liberalen van de kaart te spelen!

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Er zijn nog andere oplossingen mogelijk, bij voorbeeld, dat een van de andere blokken verdwijnt!

De heer **Scholten** (C.H.U.): Dat is nu juist het punt. Men gaat voorbij aan het grote verschil in denken. Men onderscheidt niet de eigen plaats en positie van de christen-democraten. Die laten zich niet indelen in een tweedeling: vooruitstrevend en conservatief. Die gedachte heeft de heer Van Thijn in zijn reactie ten enen male niet onderkend. Daarop zijn mijn opvattingen gebaseerd.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Ik ben blij, dat nu het verschil tussen citaat en interpretatie aan het licht is getreden.

De heer **Van der Lek** (P.S.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil graag enkele opmerkingen over de regeringsvoorstellen ten aanzien van hoofdstuk 2 maken. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zojuist heel welwillend gezegd, dat het niet de bedoeling van het kabinet is, door middel van de onderhavige voorstellen verandering te brengen in de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering. Als deze voorstellen worden aangenomen hebben zij echter wel het effect dat er in die verhouding verandering komt. Mijn partij is tegen beide voorstellen die in dit hoofdstuk worden gedaan, niet in de eerste plaats omdat het voortbestaan van onze fractie daarmee op het spel zou staan en zelfs niet in de eerste plaats op principiële gronden. Deze spelen natuurlijk ook een rol, maar wij wijzen het voornamelijk op zakelijke gronden af.

Ik ben van mening dat de wijze waarop de voorstellen worden verdedigd niet logisch is. De Regering zegt heel bescheiden dat zij een beperkt districtenstelsel voorstelt, waarmee de evenredige vertegenwoordiging niet wordt losgelaten. Als dit zo zou zijn en er in feite niets verandert ten opzichte van de bestaande situatie, kan men zich afvragen waar het dan eigenlijk goed voor is. Het is natuurlijk wel de bedoeling dat er iets verandert. Er moet, ik citeer, 'een stimulans van uitgaan voor meerderheidsvorming.' Volgens mij is het beter te spreken van dwang tot meerderheidsvorming. Hoe men het ook bekijkt; dit zal een vertekening ge-

Stoffelen

de echte kernvraag en de echte betekenis van de politieke democratie. Hoe kunnen voor de kiezers maximale mogelijkheden worden geschapen om het overheidsbeleid te beïnvloeden, direct of indirect. Dat is niet alleen de historische betekenis van het woord, maar dat is ook de betekenis van de democratie, waarbij het niet in de eerste plaats gaat om het kiezen van vertrouwensmannen, niet in de eerste plaats gaat om het kiezen van mensen, maar om het aangeven van de wijze waarop volgens die kiezers het land bestuurd moet worden. Daarom gaat het. Het feit dat wij een representatief stelsel moeten hebben en directe democratie onmogelijk is, doet daaraan niet af of toe.

Wat betekent dit al dan niet fraaie verhaal voor kiesstelsel en kabinetsvorming en wat zijn de doeleinden? Verkiezingen moeten in onze gedachten gang zodanig zijn dat de kiezers daarmee echt de mogelijkheid hebben aan te geven welk overheidsbeleid kan worden gevoerd en, zo mogelijk, een aanduiding van het kabinet die dat beleid gaat uitvoeren.

De situatie moet worden vermeden – deze opmerking geldt volgens mij voor alle partijen – dat in feite nu iedere partij in verkiezingspropaganda's doet, alsof zij volledig kan waarmaken wat in haar programma staat, terwijl iedereen weet dat het onmogelijk is door ons versnipperde partijstelsel. Dat is de essentie. Op dit moment hebben de kiezers alleen de mogelijkheid om op basis van een beginsel – ik heb daarop niets tegen, mijnheer Scholten – en misschien op basis van hun politieke overtuiging te stemmen. Zij hebben echter niet de mogelijkheid om aan te geven wat er nu echt moet gebeuren. Dit is naar onze mening een bijzonder ernstige situatie, die wel degelijk betekenis heeft voor lauwheid van mensen. De tijd ontbreekt mij om alle bekende kreten te noemen: 'Het maakt toch niets uit', 'Het is lood om oud ijzer', 'Of je nu door de kat of door de hond wordt gebeten'. Ons huidige stelsel werkt deze negatieve gevoelens in de hand. Ik meen nog steeds – zij het, met mindere kracht dan vanochtend – dat hetzelfde gevoel van verontrusting over de werking van ons partijstelsel en van ons parlementaire stelsel bij vele fracties aanwezig is en dat ook wel degelijk de intentie aanwezig is om er iets aan te doen. Dan – het blijkt uit de tot nu toe gevoerde discussies – komt het moeilijke punt: in hoeverre mag het kiesstelsel hiervoor

worden gebruikt? In onze gedachten gang mag het uiteraard niet een dwangmiddel zijn, niet een rechtstreeks ingrijpen in de partijvorming, maar wel mag het naar onze mening zo zijn, dat verkiezingen aan haar doel beantwoorden: het doel dat zij in een parlementaire democratie hebben, namelijk – nogmaals –: het bieden van de mogelijkheid om aan te geven, welk beleid moet worden gevoerd. Dit is niet een modernistische grap, die in 1966, 1967 of welk jaar dan ook is ontstaan. Het is de diepere betekenis van de democratie.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het huidige kiesstelsel opent toch ook alle mogelijkheden voor een inzicht in een bepaald beleid. Als in het systeem van de evenredige vertegenwoordiging bepaalde partijen tot een bepaalde sterkte komen bij de verkiezingsuitslag, dan geniet het program van een partij die meer stemmen krijgt dan een andere partij blijkbaar meer aanhang dan het program van de andere partij. De geachte afgevaardigde wil zo'n stelsel – dit is de consequentie ervan – dat partijen die nu wel hier vertegenwoordigd zijn en die een heel duidelijk program hebben dan niet meer aan bod komen.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Ik begrijp uw opmerking niet. Aan de ene kant zegt u – dit is mijns inziens een duidelijke inconsistentie – dat bij het kiezen van een formateur de kans zeer groot is, hetgeen ik bestrijd, dat geen enkele kandidaat een meerderheid krijgt dan wel dat de meerderheid . . .

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb het over het kiesstelsel.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Ja zeker, en ik spreek over uw wijze van redeneren.

De heer **Wiegel** zegt: doe het maar niet want de kans is uitermate gering. Ten aanzien van het kiesstelsel zegt hij, dat het mogelijk is. Wat dit betreft hebben wij enige ervaring met het Nederlandse partijenstelsel. Er is nauwelijks enige aanduiding, dat er een reële mogelijkheid is dat één partij – welke dan ook; wat mijn partij betreft, zeg ik dit met droefenis; ik vrees dat de geachte afgevaardigde voor zijn partij tot dezelfde conclusie zal komen – de meerderheid kan halen. Dit is de realiteit. Daarom is de vraag, of men iets hieraan wil doen en welke middelen men noodzakelijk, aanvaardbaar en verantwoord acht, . . .

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! De heer **Stoffelen** zegt nu in zeer keurige bewoordingen – terwijl hij

concludeert dan geen enkele partij over een meerderheid beschikt; hij ziet dit ook voor de nabije toekomst niet zitten – dat hij toch een meerderheid wil en dat hij daarom het kiesstelsel wil veranderen. Hij wil morrelen aan het systeem om toch tot een meerderheid te komen. Daarom gaat het.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Ik wil ervoor zorgen, dat het systeem weer beantwoordt aan datgene, wat democratie inhoudt. De heer **Wiegel** noemt dit 'morrelen'. Ik zou hem willen zeggen, dat ik dan nog heel veel wil morrelen. Als ik via wetgeving kan bereiken, dat de essentie van doelstellingen, door ons allen omschreven, aan bod kan komen, dan wil ik aan de lopende band morrelen.

Ik heb er geen behoefte aan – ik heb er trouwens de tijd niet voor – verder in te gaan op alle concrete gevolgen voor de werkzaamheden in dit huis. Ieder van ons kan bij algemene beschouwingen nagaan – ook los van kabinetsformaties – welke gevolgen voortvloeien uit partijpolitieke versplintering. Ik meen dat dit voldoende duidelijk is. Mijnheer de Voorzitter! Welke instrumenten zijn mogelijk, noodzakelijk en verantwoord? De Regering noemt – voor ons niet zo'n nieuw punt, zoals niemand ontgaan zal zijn – het beperkte districtenstelsel en de gekozen formateur. De motivering die zij gebruikt is eerst nogal slapjes, in de nota zelf, maar in de meeste antwoorden zijn de bewoordingen aanzienlijk sterker. Dat is ook veelbelovend voor het antwoord, dat ongetwijfeld zo zal komen. De regering zegt, dat het inderdaad gaat om het stimuleren van de partijpolitieke samenwerking, meerderheidsvorming in het parlement.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Zou de eerste ondertekenaar ook niet de antwoorden hebben geschreven?

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Ik verbaas mij erover, gezien de vroegere werkkning van de heer Scholten, dat hij ervan uitgaat dat de bewindslieden alle antwoorden schrijven.

Het gaat erom: Zijn deze twee instrumenten – districtenstelsel en gekozen formateur – effectief in het bevorderen van de meerderheidsvorming, het stimuleren – niet meer dan dat – van de partijpolitieke samenwerking? Naar ons gevoel wel degelijk. Naar ons gevoel is er ook een duidelijke samenhang tussen die twee instrumenten; zeker na het laatste advies van de Kiesraad is het nogal de vraag, of het districtenstelsel op zich leidt tot de vorming van parlementaire meerderhe-

ven van de opvattingen van het Nederlandse volk. Als het enigszins slaagt in zijn opzet heeft dit ver gaande gevolgen. Men wordt gedwongen tot het sluiten van compromissen, tot meerderheidsvorming vóór de verkiezingen. Het is mij volstrekt onduidelijk hoe dit de duidelijkheid van kiezersuitspraak kan bevorderen. Men kan nooit twee dingen tegelijk doen. Men kan niet tegelijk de duidelijkheid van de kiezersuitspraak bevorderen en aansturen op een uitspraak over de regeringsvorming.

In ons parlementaire stelsel hebben wij het systeem dat de Regering wordt gevormd op basis van de kiezersuitspraak, zoals die tot uiting komt in de samenstelling van de Tweede Kamer. Het is duidelijk dat dan daar een zekere mate van compromisvorming en dus van vervaging van geprononceerde politieke standpunten plaatsvindt. Ik zie niet in wat ermee gewonnen is wanneer men dit verschuift naar vóór de verkiezingen.

Uit de situatie in landen waarin een twee of drie partijenstelsel bestaat is het duidelijk dat daardoor alleen het volgen van een middenkoers wordt bevorderd, waarmee een rem wordt gezet op ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Men krijgt een pendule-systeem van de ene regeerpartij naar de andere. Die partijen groeien ook in ideologisch opzicht naar elkaar toe. Zij moeten werven om de gunst van een grote middengroep van kiezers. Zij bestrijden elkaar dikwijls op bijzonder ondergeschikte politieke items.

Daartegenover zou dan het voordeel staan – ik zie dat niet – dat de regeringsvorming erdoor zou worden bevorderd. Die wordt echter bepaald niet bemoedigd door het bestaan van een aantal kleine of kleinere partijen. Men behoeft maar naar de formatie van de laatste regering te kijken – ook andere liegen er niet om – om te zien dat die echt niet sneller verlopen zou zijn als er door een districtenstelsel, of door welke andere oorzaak ook, slechts een klein aantal groepen was geweest, bij voorbeeld de V.V.D. met enkele rechtse partijen, het C.D.A. als één geheel en de progressieven, eventueel met P.S.P. en C.P.N. als één geheel. Verder wordt er gezegd dat door het districtenstelsel de band tussen kiezer en gekozen zou worden bevorderd. Ik vermag dat niet in te zien. Ik vind het erg regionalistisch gedacht. Bovendien zijn die regio's toch nog veel te groot om iemand persoonlijk te ken-

nen. Bovendien is het naar mijn mening niet zo vreselijk belangrijk of men zijn politieke opvattingen door iemand vertegenwoordigd ziet die in de buurt woont of in een ander stuk van Nederland. Zo groot is ons land nu ook weer niet.

Wij zijn nadrukkelijk tegen de gekozen formateur. Dat zal niet nieuw zijn. Ook zakelijk lijkt mij de argumentatie dat het iets anders zou zijn dan een gekozen Minister-President bijzonder zwak. In het beste geval wordt als formateur gekozen de man die toch als zodanig zou zijn aangewezen. Dat is dan waarschijnlijk één van de mensen die daarvoor door de grootste partijcombinatie naar voren is geschoven. Dan verandert er in feite niets, tenzij de man ook minister-president wordt. Dan verandert er namelijk bijzonder veel, want dan wordt hier wel degelijk iemand minister-president die een afzonderlijke legitimatie van de kiezers heeft gekregen.

Voor mij is helemaal onduidelijk, wat er moet gebeuren als iemand als formateur wordt aangewezen die niet een vrij grote partijcombinatie vertegenwoordigt en dus van een bijzonder ongunstige positie uit aan de formatie moet beginnen.

Ter discussie stellen, of de vertrouwensregel, die wij op dit moment kennen, wellicht moet worden vastgelegd in de Grondwet, lijkt mij geen remedie voor het loslaten van het parlementaire stelsel in dezen. Ik geloof niet dat vastleggen in de Grondwet het effect van die aparte verkiezing van de formateur ook maar in enig opzicht opheft. Ik meen dan ook niet dat de kiezers door de voorstellen ook maar enige invloed krijgen op regeringsformatie of het politieke gebeuren. Zij worden gedwongen tot een ongenueanceerde meerderheidskeuze. Zij kiezen een populair persoon tot formateur. Als die Minister-President wordt, betekent dit het opzij schuiven van het parlementaire stelsel. Het is een door de meerderheid gekozen sterke man, die zich door het parlement, als hij daarin geen zin heeft, hoewel dat ook gekozen is, niets behoeft te laten gezeggen. Het leidt tot een stelsel van twee of in ieder geval weinig blokken met het pendulesysteem dat erbij hoort. Het ontnemt de kiezers de mogelijkheid, zich voor werkelijke, ingrijpende veranderingen in de maatschappij uit te spreken, ook als zij daarbij voorlopig nog tot een minderheid behoren.

De vergadering wordt te 16.21 uur geschorst en te 16.40 uur hervat.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Een oppervlakkige luisteraar zal al snel uit de discussies tot nu toe twee conclusies kunnen trekken. De eerste is: 'Er zal wel niets van terecht komen.' Ik geef toe dat het een erg populaire samenvatting is, maar ik doel dan op het districtenstelsel en de gekozen formateur. De tweede conclusie is – en die wil ik bepaald toch bestrijden –: 'Eigenlijk zit alles toch uitstekend in elkaar, een paar kleine foutjes buiten beschouwing gelaten. Er is een naar verhouding toch uitstekend partijenstelsel en het stelsel van de verkiezingen is toch vrij aardig. Er is eigenlijk nauwelijks een probleem, misschien nog enigszins marginaal.' De luisteraar die dan denkt aan commentaren op de dag na de verkiezingen wrijft zich dan de ogen uit en vraagt zich af of hij het toen wel allemaal goed begrepen heeft. Iedereen zei toen dat het uitzonderlijk moeilijk zou zijn op basis van deze verkiezingsuitslag tot een kabinetsvorming te komen. Het was niet uitgesloten, maar het was uitermate moeilijk. Er was algemene teleurstelling over het feit dat opnieuw de partijpolitieke versnippering was doorgegaan en er was opnieuw teleurstelling over het feit dat zoveel kiezers weer niet zijn gaan stemmen, om maar enkele aspecten te noemen.

Wij zijn nog steeds geneigd ervan uit te gaan dat er wel degelijk alle redenen om na te gaan of er wat moet veranderen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Die zorglijke uitspraken van sommigen na de verkiezingsuitslag, waren naar mijn mening niet gebaseerd op het feit dat men toen ging twifelen aan het huidige kiesstelsel, maar omdat men dacht, gezien de opstelling van sommige partijen voor de verkiezingen, dat er geen meerderheidskabinet zou uitkomen. Het ging om de opstelling van de partijen en niet om het systeem.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): U hebt nu de neiging dat volstrekt van elkaar los te koppelen, maar het is nauwelijks mogelijk te trachten dat in 3 à 4 minuten duidelijk te maken.

Het gaat ons om drie hoofdvragen. Wat is voor ons nu de essentie van de politieke democratie, wat voor consequenties heeft dat nu voor kiesstelsel en kabinetsvorming – wat zijn nu de doeleinden? – en welke middelen zijn noodzakelijk en verantwoord ter bereiking van die doeleinden?

Wat het begrip democratie betreft, gaan wij – volgens mij terecht – uit van

Stoffelen

den. Dus praktisch gezien al is een extra stimulans daarnaast zeer wenselijk, zo niet noodzakelijk. Principieel gezien is het uiterst wenselijk dat kiezers van tevoren niet alleen een uitspraak kunnen doen over het regeringsprogramma, maar ook via het kiezen van een formateur, over de mensen die dat gaan uitvoeren.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De heer Stoffelen zei: Die combinatie is zeer wenselijk, zo niet noodzakelijk. Welke van de twee is het nu?

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): In 1971 is er een zeer duidelijke samenhang tussen die twee instrumenten geweest.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Noodzakelijk dus?

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Ik zei, dat er een zeer duidelijke samenhang was.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het is altijd moeilijk om het jargon te volgen, maar betekent dat hetzelfde als hetgeen uw fractievoorzitter heeft gezegd via de televisie een tijdje geleden, dat er een onverbreekelijke samenhang was?

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Nu vraagt u mij te reageren om iets wat ik zelf niet heb aanschouwd.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik vraag alleen, of het hetzelfde betekent, niet of u het programma hebt gezien. Uw fractievoorzitter heeft verklaard – of u het zelf wel of niet hebt gezien, het ligt keurig vast –, dat er een onverbreekelijke samenhang is tussen beide onderdelen van het voorstel. Mag ik aannemen dat zijn fractie hem gevolgd heeft?

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Ik heb de tekst bij mij.

De heer **Stoffelen** (P.v.d.A.): Dat is zeer aardig. Ik heb gezegd, dat in onze gedachtengang die twee inderdaad zeer duidelijk met elkaar verbonden zijn, want het een versterkt het ander. Het effect van het districtenstelsel alleen op de meerderheidsvorming is vrijwel zeker niet voldoende.

Een aantal concrete vragen over die twee onderdelen moet ik noodgedwongen stellen bij de onderdelen 3 en 4 van de agenda.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Geen lange algemene vertogen, want ons standpunt over de zaak is wel zo'n beetje bekend. Vooraf

wil ik nog wel een enkele opmerking maken. Als de plannen doorgaan zoals ze nu voor ons liggen, zal dat in de opinie van de bevolking vergaande consequenties hebben voor wat zich dan nog parlementaire democratie zou noemen. Men zal het naar onze vaste overtuiging zien als een aanslag op de mogelijkheid om wat buiten het parlement leeft, in het parlement tot uitdrukking te brengen. Aangezien dat een hoeksteen is van het parlementaire systeem, houdt dat in, dat hetzelfde parlementaire systeem zou worden ondergraven als men op deze weg voortging.

De heer Stoffelen heeft geklaagd over de ontwikkeling na de verkiezingen, die hebben plaatsgevonden. Hij heeft dat gekoppeld aan het bekende feit van de wens van inspraak van de kiezer en wat daarbij hoort. Ik zou de heer Stoffelen willen vragen, aan wie het ligt dat na de verkiezingen de ontwikkeling zo anders is geweest dan die voor de verkiezingen door sommigen is gesteld. Vóór de verkiezingen is door sommigen een voorbeeld gegeven van wat zij wilden, namelijk: Hier heb je onze combinatie; wij regeren met die combinatie of wij regeren niet. Zo is het gesteld, maar zo is het niet tot stand gekomen. Wie zijn er dan schuldig aan onduidelijkheid bij de kiezer? Gezegd is dat het goed zou zijn om te denken over plannen, die ten doel hebben het geheel beter te laten functioneren en tot een meerderheid te komen. Wij willen daarbij wel meedenken, maar dan in een kader waarbij het niet gaat ten koste van het leven van anderen. Daar draait het om. De antwoorden op de vragen maken sterk de indruk, dat ze voor een deel met een stempel zijn gegeven. Ze lijken allemaal als twee druppels water op elkaar als er maar drie sleutelwoorden in voorkomen.

Minister **De Gaay Fortman**: De vragen ook!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neen, zeker niet. In de antwoorden zijn een aantal dingen omzeild, die in de vragen aan de orde zijn gesteld. In die gestempelde antwoorden komt één element stevast naar voren, namelijk de kwestie van de meerderheid. Wij moeten duidelijk zien dat de meerderheidsvorming die de Regering wenst staat of valt met de vorming van twee partijen of twee blokken. Dat heeft de heer Van Thijn in 1971 voortreffelijk uiteengezet. Er mag niemand op de wip komen te zitten, heeft hij toen gezegd. Dat is de kerngedachte van het systeem. De heer Van Thijn

heeft dit schriftelijk en mondeling verdedigd. Als dit niet gebeurt, loopt de hele opzet van de Regering op niets uit. Het slaat dan nergens meer op. De heer Glastra van Loon zit almaal het hoofd te schudden. Ik wilde dat hij eens wat zei, in plaats van steeds maar te zitten schudden.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Dat staat niet in de Handelingen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neen, maar op deze manier leg ik even in de Handelingen vast, dat hij wél schudt maar niet spreekt.

Het doet ons deugd dat de heer Van der Sanden via de antwoorden van de Regering tot een helderder inzicht is gekomen, maar het stond al vast. Van Thijn had het glashelder uiteengezet

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): In mijn betoog heb ik de zaak duidelijk in twee delen gesplitst. Ik heb het districtenstelsel losgekoppeld van een formateur. De vragen die door mij en anderen zijn gesteld, zijn inderdaad de hamvragen, waarop wij vandaag graag antwoord krijgen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het gaat erom of de Regering een meerderheidsstelsel wil en of dat zal uitlopen op een twee-partijen- of twee-blokkenstelsel.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat is juist.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat heeft te voren steeds in het hele systeem ingebakken gezeten.

Door de Regering wordt bij herhaling gesteld, dat de volksvertegenwoordiging zal worden versterkt. Met anderen geloof ik, dat dit onjuist is. Ik meen dat bij de wijze waarop het wordt gesteld de functie van de volksvertegenwoordiging uit haar verband wordt gerukt, en dat haar alleen maar de functie van levering van een regeringsmeerderheid wordt toegeschreven, terwijl de volksvertegenwoordiging gelukkig nog een aantal andere functies heeft. Het volksvertegenwoordiging zijn is namelijk ook nog een functie van de volksvertegenwoordiging. De nadruk op de meerderheid heeft, of men het nu wil of niet, als consequentie dat het straks zal gaan om de vorming van een regering in de eerste plaats. Dat wil zeggen, dat men de regering zal gaan kiezen. Zo wordt het voorgesteld en zo is het met name door de combinatie van P.v.d.A., D'66 en P.P.R. bij de afgelopen verkiezingen al voorgesteld, in hun vele visie volstrekt terecht. Als de regering echter steeds meer het karakter gaat krijgen

Bakker

van een gekozen regering, is dat een degradatie van de positie van het parlement. Dat is onvermijdelijk het geval. De vraag is, of de kiezers meer inspraak krijgen bij dit systeem. Daaraan moet men meteen de vraag vastknopen waaruit dat nu precies blijkt. Naar onze stellige mening geeft het huidige systeem meer. Als in 1972 geen evenredige vertegenwoordiging had bestaan maar een districtenstelsel, was de verandering in de opinie van de kiezers niet tot uitdrukking gekomen in een kabinet-Den Uyl. Het kabinet-Den Uyl had dan geen kans gemaakt. Wij hadden dan een voortzetting gehad, in de een of andere vorm, van het kabinet-Biesheuvel, omdat de confessionelen en de V.V.D. dan gezamenlijk de meerderheid zouden hebben gehad die zij nu niet hebben.

Het systeem leidt zeer sterk tot twee voorgekookte gerechten, waarbij het middel tot protest, het middel tot alternatief, gaat ontbreken. Dat is niet het geven van rechten aan de kiezers maar het ontnemen van rechten aan de kiezers.

Ik verzoek de Minister op de berekeningen van de Kiesraad in te gaan. Wat zou er precies veranderen in de geest van de wensen van de Regering, wanneer anno 1974 dit systeem werd ingevoerd? De hele redenering komt erop dat de partijen al van te voren tot samenwerking worden gedwongen. Een kardinaal punt is echter de samenwerking. Wat gebeurt als zij niet allebei willen? Dat vraagstuk wordt niet behandeld. Het is mogelijk dat de een wil samenwerken en de ander niet. Dan krijg je de situatie, dat degene die wil samenwerken gestraft kan worden in de verkiezingsuitslag voor het feit dat hij wil samenwerken, terwijl de andere in de verkiezingsuitslag wordt beloond voor het feit dat hij niet wil samenwerken. Deze consequentie van de redenering mag ook wel eens worden overwogen. Ik redeneer vanuit de positie van mijn partij. Dat is een zeer duidelijk voorbeeld.

Samenwerking moet op een politieke basis tot stand komen, waarbij de mensen tot een politieke vrijwillige beslissing kunnen komen.

In de nota en het antwoord op de vragen wordt nadruk gelegd op het contemporaine karakter van de zaak, op het door de laatste ontwikkelingen noodzakelijk geworden. Vooral de huidige tijd, zo staat er steeds, maakt dat op dit soort ontwikkelingen een antwoord moet worden gegeven. Wat is nu het verschil tussen de situatie an-

no 1974 en de situatie anno 1924? De Minister heeft vandaag eigenlijk al het antwoord gegeven, toen hij zei dat wij voor de oorlog ook al met dat probleem zaten. Geeft hij straks ook dat antwoord, dan ontvalt de basis aan de reeks van antwoorden waarin wordt gezegd, dat het nu zo actueel is, de zaak te veranderen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Vanochtend hebben wij met de Minister gediscussieerd over de vraag waarom het kabinet nu met het pakket voorstellen, zowel betreffende het districtenstelsel als inzake de gekozen formateur, komt terwijl het pakket toch nog maar kort geleden, in februari 1971, is verworpen. De Minister heeft geantwoord dat na twee verkiezingen, ook binnen het parlement, de meningen kunnen veranderen. Ik heb daar wat vraagtekens bij gezet, omdat uit uitlatingen van allerlei politieke partijen tot aan vandaag duidelijk is, dat zij niet qua standpunt zijn veranderd. Daaruit mag worden afgeleid dat ook nu nog slechts een minderheid in de volksvertegenwoordiging voor het pakket van twee voorstellen is. Er is vandaag een nieuwe opmerking gemaakt op dat terrein door de heer Van der Sanden, namens de K.V.P.-fractie. Zijn fractie is door de antwoorden van het kabinet, met name het antwoord over het waarom van het districtenstelsel, zeer geschrokken. Het antwoord was: wij willen naar twee blokken toe. Daardoor is de aarzeling in de K.V.P. of er nu wel of niet een districtenstelsel moet komen, toegenomen.

Dit is in ieder geval een interessante constatering. De minderheid die in deze Kamer bestond voor zowel de gekozen formateur als het districtenstelsel, zal zeker niet groter worden en zal zeker geen meerderheid worden.

De heer Van Thijn heeft kort geleden een aantal duidelijke uitspraken gedaan. Hij sprak over een onverbreekelijke samenhang tussen beide voorstellen. Als de wijziging van de Grondwet ertoe leidt dat er drie blokken komen dan is, volgens de heer Van Thijn, zijn streven mislukt.

Bij de algemene politieke beschouwingen heeft de heer Andriessen gezegd dat hij duidelijk met de Partij van de Arbeid van mening verschilt over het vraagstuk van de gekozen formateur. Tenzij de verschillende fracties tot een ander standpunt zijn gekomen, lijkt het mij volstrekt duidelijk dat het dubbele pakket in de volksvertegenwoordiging geen meerderheid krijgt.

Kan de Minister van Binnenlandse Zaken mij zeggen wat de terminologie in de nota 'nauwe samenhang tussen de twee onderdelen' betekent? Dat is iets anders dan een onverbreekelijke samenhang. Omdat wij als commissie in deze discussie met het kabinet verder moeten, moeten wij van het kabinet toch wel weten wat het wil, of een onverbreekelijke samenhang of niet?

Volgens de systematiek van de Grondwet komt de formateur het eerst in discussie. Stel dat de gekozen formateur het niet haalt, betekent dit dan dat het kabinet zijn gedachte over het districtenstelsel ook laat vallen?

Mijn tweede opmerking is een politieke constatering. Er blijkt voor een heleboel partijen een opmerkelijke samenhang te bestaan tussen de diepe staatsrechtelijke inzichten van de verschillende fracties en hetgeen waaruit hun partijen zelf misschien wel enig voordeel zouden putten.

Het is nogal duidelijk dat de Partij van de Arbeid zonder de gekozen formateur niet aan het districtenstelsel wil. Immers als er alleen een districtenstelsel komt met een potentiële meerderheid in de Kamer van confessionelen en liberalen, dan lijkt dat mij voor de Partij van de Arbeid niet zo'n vrolijk perspectief.

Het is aan de andere kant ook best begrijpelijk dat de confessionele partijen de gekozen formateur afwijzen omdat zij, vanuit hun standpunt terecht, tot de conclusie komen dat hun positie daarbij wordt verzwakt.

Voor de volledigheid zal ik hierbij ook het standpunt van mijn partij releveren. Het zou heel goed mogelijk zijn, als wij zouden kijken naar hetgeen voor de V.V.D. het meest plezierig is, dat wij wel voor het districtenstelsel zouden zijn – ik zal straks toelichten dat wij het niet zijn – en het zou voor de V.V.D. op het eerste gezicht misschien ook wel aantrekkelijk zijn – gezien het antwoord op met name de vraag die de heer Van der Sanden heeft gereleveerd – toch voor de gekozen formateur te zijn. Wij gaan dan naar twee blokken toe. De kiezers worden in een bepaald hok gedreven en sommige partijen worden in grote moeilijkheden gebracht. Ik zeg er echter nadrukkelijk bij dat wij menen dat ook op dit punt hetgeen het kabinet voorstelt niet moet worden gevolgd, omdat wij menen dat de kiezers hebben te beslissen hoe de verschillende partijen in onderlinge sterkte uit de stembus komen. De kiezers hebben te beslissen wat voor soort kabinet er moet komen en hoe hun partijen zich bij de kabinetsformatie moeten opstel-

Wiegel

len. Ik vind het een oneigenlijk gebruik van de wetgeving te proberen tot een zodanige oplossing te komen die, zonder wijziging van het kiesstelsel, er niet in zou zitten.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Mag ik de heer Wiegel vragen of ik hem op enigerlei wijze aanleiding heb gegeven te veronderstellen dat ik namens mijn fractie hetzij ten aanzien van het districtenstelsel, hetzij ten aanzien van de gekozen formateur, een opstelling zou hebben gekozen die iets te maken zou hebben met dat waarvan mijn partij of de christendemocraten voordeel zouden hebben. Ik heb zorgvuldig enige indicatie in die richting vermeden. Ik wens niet dat dit het uitgangspunt zal zijn. Laten wij de zaken zuiver houden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb helemaal niet gezegd, dat u die argumenten hebt gebruikt. Ik heb alleen maar geconstateerd dat voor een groot aantal partijen hun diepe staatsrechtelijke opvattingen overeenkomen met datgene, waarvan zij vanuit hun standpunt gezien wellicht voordeel zouden hebben. Dat is een feitelijke constatering. Niemand kan dit ontkennen. Ik heb getracht daarnaast uiteen te zetten, dat wij tot een opstelling komen, waarvan sommigen zich misschien afvragen waarom wij dat doen omdat de V.V.D. er toch niet zoveel belang bij heeft.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In uw brochure hebt u daarop nog enkele aanvullingen gegeven waarin u duidelijk hebt gemaakt dat u wél politiek belang hebt bij het huidige systeem.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Neen, want ik heb heel duidelijk in mijn brochure – laten wij daarover niet discussiëren, mijnheer de Voorzitter – geschreven dat het heel gemakkelijk zou zijn als er een districtenstelsel sec bestond om tot een potentiële meerderheid van confessionelen en liberalen te komen. Dat zou veel gemakkelijker zijn dan onder het huidige kiesstelsel. Dat heb ik geschreven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U heeft erbij geschreven dat het voor de V.V.D. op zich zelf voordelig is, dat er bepaalde partijen zijn, die trekken aan zekere partijen in het parlement vertegenwoordigd, hetgeen de mogelijkheden voor de V.V.D. om aan de Regering deel te nemen gunstig beïnvloedt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Die koppeling heb ik niet gelegd, mijnheer de Voorzitter. De heer Bakker spreekt nu over

mijn uitlating over de kleine partijen. Ik zal daar straks nog wat over zeggen. Het vraagstuk van de formateur komt in de volgende vergadering van deze commissie in bespreking, zodat ik er nu niet uitgebreid op behoef in te gaan. Ik wil wel de constatering op tafel leggen, dat ook al is de instelling van de gekozen formateur misschien – die stelling is wellicht verdedigbaar – geen fundamentele aantasting van ons parlementair stelsel, naar onze opvatting wel aan dat stelsel wordt geknaagd. Een formateur die door de kiezers wordt gekozen maar niet de steun heeft van een meerderheid van partijen in het parlement, kan zich tegenover dat parlement beroepen op het feit, dat hij door de kiezers is gekozen. Ik geloof ook, dat dit leidt tot een lijdelijkheid van de volksvertegenwoordiging. Op die gronden staan wij afwijzend tegenover de figuur van de gekozen kabinetsformateur.

Mijnheer de Voorzitter! Blijkens het in de nota gestelde, heeft het kabinet twee argumenten voor zijn opstelling inzake het kiesstelsel, namelijk het geven van meer invloed aan de kiezer op de regeringsvorming en het bevorderen van de politieke meerderheidsvorming in de volksvertegenwoordiging. Het schrijft ook ergens in de nota dat zo'n districtenstelsel de samenbundeling bevordert. Naar ik meen, heeft de Kiesraad duidelijk aan de hand van cijfers aangetoond dat het helemaal niet tot die samenbundeling behoeft te komen. Uit het door de Kiesraad geschrevene komen interessante cijfers naar voren. Die tonen aan, dat, als er een duidelijke verbinding is tussen drie partijen, waarvan er één de grootste is – dit geldt voor zowel de linkse als de confessionele combinatie – de grootste partij minder zetels krijgt dan zij zou hebben gehad als er geen verbintenis was geweest. Op zich zelf lijkt mij dan ook met de cijfers in de hand, dat het 12-districtenstelsel zeker niet zal bijdragen tot de samenbundeling. Door anderen is de vraag op tafel gelegd, of de kiezer zo meer invloed zou kunnen krijgen. De heer Scholten en anderen hebben daarop gewezen. Wij geloven dat dit niet het geval zal zijn en wel in de eerste plaats omdat men – en dat argument is vanmiddag nog niet genoemd – als men kiest voor de systematiek waarvoor het kabinet heeft gekozen, geen recht doet aan de mogelijke krachtsverschuivingen binnen een zekere samenbundeling. Die krachtsverschuivingen kunnen dan onvoldoende in invloed worden vertaald. Immers, een kandidaat-kabinetsformateur gaat de verkiezingen in met een beleidsprogram.

Ons tweede grote bezwaar, dat wel door anderen is genoemd, is, dat als gevolg van het door het kabinet voorgestelde systeem de kleine partijen, met name kleine principieel gefundeerde partijen, zullen verdwijnen. Ik wil in dit kader de Minister de volgende vragen stellen.

Blijkt niet uit de gegevens van de achter ons liggende verkiezingsjaren dat juist door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging nieuwe politieke stromingen in ons land de kans hebben gekregen, zich parlementair te vertalen? Een groep als D'66 zou nooit in staat zijn geweest, de gevoelens die bij een deel van de bevolking leefden parlementair te vertalen onder een stelsel als het kabinet nu voorstelt. Brengt het huidige stelsel, omdat dit nieuwe partijen in staat stelt op te komen, niet juist de al in het parlement zitting hebbende partijen tot tijdig reageren?

Het huidige kiesstelsel heeft, samengevat, het grote voordeel boven het systeem dat het kabinet voorstelt, dat het ruim baan biedt aan vernieuwingsbewegingen, nieuwe groeperingen een kans geeft en dat alleen die groeperingen, ook al zijn ze klein, een kans hebben op voortbestaan, als ze diep geworteld zijn in het Nederlandse volk. Ik meen, dat de verkiezingsuitslagen van de laatste keer hebben aangetoond, dat de kiezers mans genoeg zijn om als ze hebben besloten een partij een kans te geven en die partij niet aan hun opvattingen beantwoordt en er weinig van terecht brengt, dit duidelijk te laten merken.

Ik kan dan ook niet tot een andere conclusie komen dan dat de beide argumenten, die de Regering hanteert, dus zowel de wens de kiezer meer invloed te geven alsook de politieke meerderheidsvorming, door de feiten niet worden bevestigd en dat het stelsel, als men de argumentatie proeft, er enerzijds toe leidt, dat daardoor bepaalde politieke partijen worden gedwongen in een bepaalde richting te gaan – de heer Bakker heeft een paar jaar geleden bij de behandeling van het voorstel van de heer Van Thijn en de zijnen gezegd, dat de kiezers tussen de dranghekken worden gezet; met die vergelijking ben ik het volstrekt eens – en er voorts sprake is van bevoorkeuring van de grote partijen door het districtenstelsel en van zetelroof van de kleine partijen. Wij zijn daar mordicus tegen.

De heer **Berger** (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! Twee jaar geleden heeft de

Berger

heer Gruijters in 'Het Parool' twee artikelen geschreven, waarin hij tot de conclusie kwam, dat onverbreekelijke binding tussen de districtenstelsels en gekozen formateur noodzakelijk was om werkelijke politieke verschuivingen tot stand te brengen. Ik ben extra nieuwsgierig naar het antwoord van deze Minister, omdat tot nu toe deze stelling door vooraanstaande politici is volgehouden.

Ik wil erkennen, dat wij allen ons wel eens gerriteerd voelen door ons partijstelsel. Ik heb het gevoel, dat men dat in Engeland en in West-Duitsland ook bij tijd en wijle doet. Het is de vraag, of dat stelsel moet worden gewijzigd om aan een verlangen van een heel andere strekking tegemoet te komen. Het gaat niet om de vraag, of wij toevallig persoonlijk of als partij worden getroffen. Het gaat om de vraag, of wij via ons kiesstelsel mogen dwingen tot politieke oordeelvorming, die er in wezen niet is, tot een keuze die men niet wil maken, maar waartoe men wordt gedwongen, omdat men de andere keuze, die men eigenlijk wil doen, als waardeloos beschouwt of voor zichzelf zo gaat beschouwen. Wat de gekozen formateur betreft is het één van de twee. Of het gaat via de normale weg en dan is er veel werk voor niets verzet, of het gaat ertoe leiden, dat bepaalde politieke partijen zich ertoe laten verleiden politiek niet al te uitgesproken figuren voor het formateurschap kandidaat te stellen. 'Dat staat zo goed, dat doet het goed, dat ligt goed, dat is politiek zo verstandig'. Aldus zullen velen redeneren. Zo zal dit door politici uitgedachte systeem in feite wel eens opnieuw kunnen bijdragen niet tot een 'politicus zonder partij' maar wel tot een politicus met niet al te veel partijbinding.

het erover eens zijn dat het wenselijk zou zijn als de kiezer, behalve directe en evenredige invloed op het tot stand brengen van de volksvertegenwoordiging, ook invloed zou hebben op de regeringsvorming. Wij zitten op dit ogenblik met een systeem waarin dit in één keer via één stem moet gebeuren. Daar ligt dan ook het probleem. De kiezer brengt in feite zijn stem uit voor de volksvertegenwoordiging, maar daarmee gaat nu eenmaal gepaard regeringsvorming waar de kiezer echter niet in de eerste plaats voor stemt. Derhalve heeft de kiezer op de regeringsvorming een minder directe invloed. Als de Regering en de staatscommissie-Cals/Donner nu voorstellen om daarin op een bepaalde manier verbetering te brengen, spreekt het vanzelf dat ik daarvoor ben. Ik vind het dan jammer dat anderen die hierover meedenken in dit huis, beginnen met de gekozen oplossing af te wijzen, terwijl er – voor zover ik althans heb begrepen – ook geen andere oplossing wordt aangegeven waardoor de kiezer wel invloed zou hebben op de regeringsvorming. Ik kan mij zeer goed voorstellen dat er een aantal bezwaren is – daarvoor heeft men ook niet zo'n groot voorstellingsvermogen nodig, als men die bezwaren steeds weer hoort voordragen – maar het zou toch denkbaar zijn dat er de een of andere oplossing wordt gevonden voor het geven van meer invloed aan de kiezer. Die oplossing ontbreekt echter, hoewel ik met de heer Scholten hoop dat de Staatssecretaris van Justitie daarop nog wat nieuw licht kan werpen.

Mijnheer de Voorzitter! In de nota wordt gesproken over het ter discussie stellen van de mogelijkheid dat in de Grondwet de vertrouwensregel wordt opgenomen. Het is zeker nuttig om dat te overwegen, maar één van de eerste vragen die zich daarbij voordoen, is natuurlijk hoe dit geformuleerd dient te worden. Zouden er rituele woorden in de Grondwet moeten komen die ook in een motie zouden moeten worden opgenomen om er een motie van vertrouwen of afkeuring van te maken? Wanneer die woorden niet zouden worden gebruikt, is het dan niet een dergelijke motie? Ik voorzie dat er in dat geval vaak moties zullen worden ingediend zonder die rituele woorden, waaraan dan alle onzekerheden kleven die er nu ook zijn. Heeft de Regering daarover al een mening gevormd? Op dit ogenblik functioneert de vertrouwensregel, voor zover ik kan na gaan, bevredigend in die zin dat, als een regering aan een motie een ver-

trouwensvotum wil verbinden, dit ook gebeurt, terwijl het ook wel lukt als de Kamer per se wil dat het gebeurt. Ik zie dan ook niet goed in waarom in een nota waarin wordt uitgegaan van het nut van deconstitucionalisering – ik gebruik het woord voor het eerst in deze tweede ronde – wordt gesteld dat een oude regel thans nieuw in de Grondwet moet worden opgenomen.

Wat het districtenstelsel betreft, stelt de Regering, met weinig motivering, dat zij de suggestie van de staatscommissie overneemt om districten met maximaal 10 vertegenwoordigers per district te kiezen. Er zijn ook wel stemmen opgegaan voor veel kleinere districten. Het doel van een sterkere band tussen kiezer en gekozen zou vanzelfsprekend beter opgaan bij een kleiner district. Eén van de voornaamste pijlers van de voorkeur van de staatscommissie-Cals/Donner voor districten van de voorgestelde omvang was, dat in ieder geval – ook volgens de Kiesraad – die districten nog wel binnen de huidige Grondwet kunnen worden gevormd. Als wij het nu over een grondwetswijziging hebben, ligt het niet erg voor de hand om juist dat argument over te nemen. Heeft de Regering nog andere argumenten in verband met de vraag, waarom die kleinere districten niet beter zouden zijn?

De heer **Bakker** (C.P.N.): U hebt toch ook met de Cals/Donner-norm gewerkt in uw voorstel tot grondwetswijziging. Toen vond u ook dat u dat in de Grondwet moest zetten.

Mevrouw **Goudsmid** (D'66): Dat is juist, maar dat was toen omdat wij dachten dat er op basis van de stemverhoudingen in de commissie-Cals/Donner een redelijke kans was, dat in de Kamer althans dat districtenstelsel zou worden aanvaard te zamen met de gekozen kabinetsformateur. Ik denk dat de Regering andere taxaties had van de mogelijkheid van een ander districtenstelsel. Bovendien dient deze nota ter bevordering van de discussie. Dat doel wordt in elk geval met deze nota gediend. Ik geloof dat men in zo'n discussienota andere mogelijkheden legitiem mag noemen om daarover te discussiëren.

In de nota ontbreekt de bespreking van de vraag, niet alleen of het al of niet in de Grondwet moet, maar ook of het al dan niet wenselijk is het ergens vast te leggen, al is het maar als staatsrechtelijke regel, dat na een kabinetscrisis in elk geval verkiezingen zouden moeten worden gehouden. De enige aanwijzing dat de Regering dat niet vindt, is,

Mevrouw **Goudsmid** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben het met een aantal voorgaande sprekers eens dat het erop lijkt alsof er sinds 1971, toen de heer Van Thijn c.s. het initiatiefwetsontwerp verdedigden, niet veel veranderd is. Wat de principiële bijdrage betreft, meen ik daarom het beste te kunnen verwijzen naar de Handelingen van die bespreking van het initiatiefontwerp, zodat ik wil volstaan met het maken van slechts enkele opmerkingen – het bloed kruipt immers toch waar het niet gaan kan – en enkele informatieve vragen.

Het grootste probleem waarmee wij hier zitten is, dat op zichzelf zeer velen

Goudsmit

dat er bij de bespreking over de vertrouwensregel wel het zinnetje staat: Onverminderd het recht van ontbinding door de Kroon. Ik vraag mij af, of men daaruit zou moeten afleiden dat de Regering niet vindt dat er na elke kabinetscrisis verkiezingen zouden moeten zijn. Hoewel dit natuurlijk niet de enige grondslag van het kabinet is, wijs ik er wel op dat deze gedachte in Keerpunt '72 voorkomt. Wil de Minister van Binnenlandse Zaken hierop nog wat nader ingaan?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Misschien past het toch ook eens een compliment aan de Regering over te brengen, en wel omdat zij zich ten aanzien van het agenda-punt waarover wij nu spreken, heeft gehouden aan de programmagrondslag van de Regering. Immers, de vijf partijen die de Regering ondersteunen, hebben alle vijf in hun programma iets over een districtenstelsel staan. Dit compliment mag niet a contrario worden uitgelegd!

De verwarring die wel voorkomt in een discussie als deze, ontstaat mede doordat het woord 'districtenstelsel' wordt gebruikt alsof daarmee duidelijk zou zijn wat het betekent. Wij spreken bij voortduring niet over een meerderheidsstelsel in districten maar over een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in districten. Dat moeten wij goed in de gaten houden, daar alle vergelijkingen met meerderheidsstelsels, zoals bij voorbeeld in Engeland en Frankrijk voorkomen, uit den boze zijn.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Hier heeft nog niemand over een meerderheidsstelsel gesproken. Er is alleen over de meerderheidsvorming gesproken. Dat is een heel ander punt.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ja, precies, maar wat ik zei was een aanloop voor mijn verdere betoog.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is zonde van uw tijd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik ben blij dat de heer Bakker zo bezorgd is om mijn tijd.

Om het probleem zuiver te stellen wil ik opmerken dat wij een voortreffelijk systeem van evenredige vertegenwoordiging hebben, waarop wij in Nederland al ruim vijftig jaar trots zijn, welke vertegenwoordiging doet dat wat de heer Bakker terecht heeft omschreven, namelijk 'binnen het parle-

ment tot uitdrukking brengen datgene wat buiten het parlement leeft'. Dat is uitdrukkelijk het geval. Dit element van het geheel zouden wij niet willen verliezen.

Het probleem dat zich echter tevens voordoet is – dit heeft mevrouw Goudsmit zoëven uiteengezet – dat het systeem ons niets zegt over hetgeen de kiezers willen ten aanzien van de samenstelling van de Regering. Deze kernvraag blijft recht overeind, welke bezwaren men ook tegen het regeringsvoorstel aandraagt. Er zijn maar twee mogelijkheden op dat punt: Of men komt met een ander voorstel aan om dit probleem op te lossen, of men zegt dat dit probleem niet belangrijk genoeg is om daarvoor veranderingen in ons staatsrechtelijk systeem aan te brengen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het punt dat de heer Jurgens aanroert is buitengewoon belangrijk. Er kan echter ook worden gezegd – dit is altijd door de tegenstanders van een districtenstelsel gezegd – dat het aan de politieke partijen zelf is om te beslissen, welke koers zij willen varen en of zij vinden dat zij duidelijk moeten zijn of niet en of zij vinden of zij duidelijk zijn of niet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat past precies in de tweede mogelijkheid. Dan houdt men zich bij het huidige systeem, waarbij geen staatsrechtelijke wijzigingen worden aangebracht, om aan dit probleem tegemoet te komen. Het kan dan bij voorbeeld aan de partijen worden overgelaten.

Positiever echter vind ik het, wanneer het mogelijk blijkt, te doen wat de heer Bakker gesuggereerd heeft dat hij bereid is te doen, nl. te willen meedenken over het werkelijke probleem, hoe men ervoor kan zorgen, dat de kiezers invloed krijgen op de samenstelling van de regering na de verkiezingen. Verschillende sprekers hebben vanmiddag over 'de' uitslag van 'de' verkiezingen gesproken, maar dit woord is niet zo duidelijk. Het gaat om een rekenkundig geheel, dat ons alleen maar zegt, hoe de verhoudingen tussen de partijen landelijk procentueel liggen. Het zegt echter niets over de wensen van de kiezers ten aanzien van de meerderheid, die uit dat rekenkundig geheel kan worden gevormd. Het is duidelijk, dat telkens opnieuw een meerderheid moet worden gevonden. Theoretisch gezien kunnen telkens verschillende meerderheden worden gevonden. In de periode van 1963 tot 1967 is het zelfs voorgekomen, dat op grond van dezelfde verkiezingsuitslagen drie verschillende meerderheden werden gevonden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het laatste kabinet was een minderheidskabinet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat is juist, maar het werd door een meerderheid in stand gehouden. Als het om een werkelijk minderheidskabinet gaat, dat de Kamer niet wil, kan zij de wens uitspreken, dat dit kabinet moet heengaan. Ook het kabinet-Zijlstra was in dat opzicht een meerderheidskabinet; het werd 'gedoogd' om een moderne terminologie te gebruiken.

Ik meen dat het niet terecht is, bij deze discussie te spreken van 'de' uitslag van 'de' verkiezingen. Door deze Regering en door verschillende partijen, die aan de jongste verkiezingen hebben deelgenomen, is gevraagd om een oplossing voor het probleem van de kiezersinvloed op het tweede aspect van de vertegenwoordiging. Daarbij gaat het om de vraag, wat de volksvertegenwoordigers moeten doen ten aanzien van de vorming van een regering. Ik vind dat wij in de discussies hierover dit feit in het oog moeten houden. De heer Wiegel heeft zoëven per interruptie gesuggereerd, een en ander over te laten aan de huidige ontwikkeling van de politieke partijen, die dan zelf maar moeten zien, hoe zij eruit komen. Ik wijs er daarbij echter op, dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat wij kennen, maximaal tendeeft in de richting van middelpuntvliedende kracht en juist niet in de richting van meerderheidsvorming. Dat is het 'enige nadeel' ervan! Als men een en ander dus van de ontwikkeling van de partijen afhankelijk maakt, levert dit grote problemen op. De Regering wil de kiezer een extra stem geven in het bepalen van zijn keuze van het soort regering. Ik vind, dat met name dat deel van het regeringsvoorstel duidelijke aandacht moet krijgen. Anders houden wij een discussie van enkele dagen en komen met elkaar tot de conclusie, dat er niets moet veranderen, terwijl wij met zijn allen met het probleem, dat ik schetste, blijven zitten.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De heer Berger heeft vanmorgen op het advies van de Kiesraad gewezen, dat ons als laatste is overgelegd. Ook de heer Bakker heeft aandacht gevraagd voor de berekeningen van de Kiesraad. Het ligt in ons voornemen, te bevorderen, dat van de zijde van de Regering over het advies van de Kiesraad de Kamer nog een stuk zal bereiken. Wij zien geen kans, dit stuk voor de vergadering van 25

Minister De Gaay Fortman

november a.s. klaar te krijgen, maar wij zullen ons uiterste best doen om te bereiken, dat u het tijdig voor de vergadering van 9 december a.s. hebt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Welk stuk precies?

Minister **De Gaay Fortman**: Een nader nota naar aanleiding van het laatste advies van de Kiesraad.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dan kan ik mij voorstellen, dat in de commissie de gedachte opkomt, op 9 december over de inhoud van het stuk van het kabinet nog wat te zeggen. Dat betekent, dat in het programma wijzigingen zullen moeten komen.

De **Voorzitter**: Naar mijn mening zal de commissie dit nog nader moeten bezien.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij hadden de illusie dat wij de commissie een genoeg deden met deze mededeling.

Mijnheer de Voorzitter! In de tweede plaats is gevraagd naar de mening van het kabinet met betrekking tot de koppeling. Het kabinet zou het liefst zien dat beide voorstellen, die beide naar het oordeel van het kabinet kunnen bijdragen tot meer duidelijkheid in de politieke verhoudingen en een vergemakkelijking van de regeringsvorming na de verkiezingen, worden aangenomen. Het kabinet heeft zijn standpunt nog niet bepaald over de vraag of, wanneer één van beide voorstellen wel de vereiste meerderheid zou kunnen verwerven en het andere niet, beide voorstellen moeten worden ingetrokken. Wij stellen het op prijs ons daarover te beraden, juist naar aanleiding van de discussie in deze commissie.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wat is dan de betekenis van de zin die al eerder gebruikt is: 'Daarom wordt naar het oordeel van de Regering' – het is niet eens het kabinet, maar zelfs de Regering – 'alleen door verwezenlijking van beide voorstellen in onderlinge samenhang de effectieve bijdrage tot meerderheidsvorming en tot het betrekken van de kiezers bij de regeringsvorming, waarvan hiervoor sprake is, voldoende bewerkstelligd'.

Minister **De Gaay Fortman**: Het betekent dat het minder effectief zou zijn als niet beide worden verwezenlijkt. Men zou dan niet bereiken wat de Regering graag zou willen bereiken. De Regering is zich ervan bewust dat zij in tal van gevallen niet kan bereiken wat zij graag zou willen bereiken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In deze zin staan echter de doelstellingen omschreven. U wilt een effectieve bijdrage aan de meerderheidsvorming en het betrekken van de kiezers bij de regeringsvorming. Daar draait het om. Dat kan 'alleen' worden bereikt door 'verwezenlijking van beide voorstellen in onderlinge samenhang'.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is mij niet helemaal onbekend. Ik heb het stuk niet alleen gelezen, maar ook ondertekend.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD.): Er zijn mensen die iets tekenen zonder het te lezen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het betekent alleen dat een mens wel eens genoeg moet nemen met het mindere, omdat hij het meerdere niet kan krijgen. Juist op dat punt heeft het kabinet voor zichzelf nog geen standpunt bepaald, juist omdat het graag zou willen weten hoe de verhoudingen, blijkens het debat in deze commissie, binnen de Kamer liggen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wat er in die zin staat is dus niet exact juist. Volgens die zin zijn de doelstellingen, waarvoor de hele nota is geschreven, 'alleen' te bereiken door 'beide voorstellen in onderlinge samenhang'.

Minister **De Gaay Fortman**: Men tracht een optimaal effect te bereiken. Dan moet men beide voorstellen aanvaarden. Op de vraag of men, wanneer het optimale niet bereikbaar is, ervan moet afzien om iets te bereiken, willen wij ons nog beraden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan bereikt u volgens de tekst iets anders dan in de hele nota als doelstelling is omschreven.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Zou de Minister iets nader kunnen aangeven in welk tijdschema hij met betrekking tot dit heel belangrijke punt denkt? Wanneer kan dit beraad plaatsvinden?

Minister **De Gaay Fortman**: Na afloop van de behandeling van de nota in beide Kamers der Staten-Generaal.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Wanneer is dat dan precies, want u hebt dan in feite de ruimte tussen kort na de behandeling van de nota, ook in de Eerste Kamer en het moment dat het hoofdstuk waarin de kabinetsformateur staat bij stemming wordt verworpen. Daar kunnen enkele jaren tussen liggen.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zullen wij nog nader bezien, maar de geachte

afgevaardigde moet mij ten goede houden dat ik op het ogenblik niet meer kan zeggen dan ik heb gedaan. Op basis van de discussies in deze commissie, straks in deze Kamer en in de Eerste Kamer, wil de Regering zich nader beraden over de vraag of zij een absolute koppeling tussen beide voorstellen moet leggen.

Mijnheer de Voorzitter! Er is ten minste de indruk gewekt, alsof de twee voorstellen een aanslag zouden zijn op de parlementaire democratie. De parlementaire democratie bestaat niet. Zij fungeert in verschillende landen en in verschillende tijden verschillend. De parlementaire democratie in Frankrijk en in de Verenigde Staten heeft een totaal andere aard dan die in Engeland, de Scandinavische landen en Nederland. De parlementaire democratie vraagt in het geheel niet, dat er een zo volstrekt stelsel van evenredige vertegenwoordiging is als op het ogenblik in Nederland. In geen van de ons omringende landen bestaat een zo geringe kiesdrempel als bij ons. Niemand zal toch zeggen, dat er in België geen parlementaire democratie bestaat.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): Wil de Minister dan niet in aanmerking nemen dat ook in geen van de ons omringende landen de geestelijke verscheidenheid zo gecompliceerd is als in Nederland?

Minister **De Gaay Fortman**: Het gaat niet om geestelijke verscheidenheid, het gaat erom, of de kiezer in staat is, zijn politieke voorkeur voldoende tot uitdrukking te brengen.

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): De Minister zal het er toch mee eens zijn, dat er een verband bestaat – al zal dit verband misschien door iedereen anders worden gelegd – tussen geestelijke verscheidenheid en politieke verscheidenheid.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben mij dat bewust. Mijn eigen zijn is er het bewijs van, dat ik mij dat bewust ben. Ondanks moeilijkheden die ik wel eens heb ondervonden, heb ik mij altijd de beperking opgelegd, dat het er in een democratie niet om gaat, of iedereen zijn eigen partij kan hebben, maar dat men zoveel mogelijk naar bundeling van partijen moet streven, omdat anders de democratie zo gefragmentariseerd wordt, dat zij in wezen niet goed meer kan werken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Als de Minister zegt, dat niet gesproken kan

Minister De Gaay Fortman

worden van 'de parlementaire democratie', dan kan ook niet worden gesproken van 'de kiezer' die hij enige volzinnen later ten tonele voerde en nog minder van 'de kiezers', waarvan in de nota regelmatig sprake is.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Men kan wel van 'de kiezer' spreken want dan ziet men hem als het totaal van het kiezersvolk. Met 'de kiezer' bedoelt men totaal iets anders dan wanneer men spreekt van 'de parlementaire democratie', waarmee men altijd een bepaald stelsel van parlementaire democratie bedoelt. Het naar mijn mening zorgwekkende in het huidige stelsel is, dat dankzij het stelsel degene die kiest, onvoldoende weet dat hij door middel van zijn stem behoort bij te dragen aan de vorming van een regering. Ook de heer Wiegel heeft in zijn belangwekkende interventie daarop de nadruk gelegd. Hij heeft ook gezegd dat men de mogelijkheid van de kiezer, zich uit te spreken over de vorming van de Regering, moet verbeteren. Dat staat nu juist de Regering voor ogen. Met de twee door haar aangegeven middelen wil zij zoveel mogelijk trachten te bereiken dat de kiezer zich ervan bewust is, dat hij niet alleen moet stemmen op de partij van zijn keuze, maar dat hij daarnaast zijn aandacht moet richten op de Regering die straks op basis van zijn keuze wordt gevormd.

De heer Wiegel (V.V.D.): Het grote verschil tussen hetgeen de Minister zegt en hetgeen door anderen aan deze tafel en ook door mij is gezegd, is dat het kabinet zijn doel, dat de kiezer wat meer weet, welk soort kabinet er uit de verkiezingsuitslag voortkomt en dat hij daaraan kan medewerken, wil bereiken door het stelsel, het systeem te veranderen, terwijl anderen hebben gezegd, dat als men dat wil, waarvoor wat te zeggen is, men dit moet bereiken via de houding van de politieke partijen zelf. Als er vele kiezers zijn die een stem uitbrengen, doelbewust wetend dat er met die stem verschillende politieke keuzes kunnen worden gedaan – concreet voorbeeld: als een kiezer op de K.V.P. stemt, dan weet hij, dat verschillende kabinetten met zo'n stem kunnen worden gerealiseerd –, dan is dat toch zijn verantwoordelijkheid? Dan is het toch niet aan de wetgever om dat te veranderen? Dat is onze stelling.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat de redenering van de geachte afgevaardigde een

denkfout bevat. Het gaat niet om hetgeen zich wellicht wel eens heeft voorgedaan. Het gaat erom, hoe men het politieke stelsel in Nederland zo kan inrichten, dat de kiezer zeer goed begrijpt, dat hij niet alleen maar op een partij moet stemmen, die zijn beginnelen of politieke wensen in haar vaandel heeft geschreven. Hij moet zich ook afvragen, in welke richting de regeringsvorming zich zal ontwikkelen, als hij op een bepaalde manier zijn stem uitbrengt.

De heer Wiegel (V.V.D.): De kiezer kan zich dat ook nu afvragen.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb dit niet naar mij willen toehalen. Ik heb alleen willen zeggen dat ik ten aanzien van de kwaal van het stelsel bij hem eenzelfde gevoelens aantrof als bij anderen bestaat. Dit is het enige. Ik heb helemaal niet willen zeggen – want dat is mij wel duidelijk geworden – dat de heer Wiegel voor het voorgestelde geen bal voelt.

De heer Wiegel (V.V.D.): Nu, dat zou in dit huis een uitlating zijn die hier niet geheel gebruikelijk is. Ik zou echter het volgende aan de Minister willen voorleggen. Het kan toch ook heel goed zijn dat de kiezer, of heel veel kiezers, tot een bewuste keuze komen voor een bepaalde partij, terwijl zij heel goed weten dat met de stem die zij uitbrengen verschillende kabinetten kunnen worden gevormd? Dit kan toch? Dit is toch ook een bewuste keuze? Waarom is de ene bewuste keuze een bewuste re dan de andere en waarom een betere dan een andere? Misschien zijn wij het er wel over eens, dat elke partij moet zeggen wat zij wil en met wie zij wil samenwerken, maar als wij het hierover beiden eens zijn, wil dit nog niet zeggen dat wij onze opvattingen ook via een verandering van het stelsel aan anderen moeten opleggen.

Minister De Gaay Fortman: Dit weet ik niet. De democratie is namelijk een zo teer bezit, dat men al het mogelijke moet doen om ervoor te zorgen dat dit bezit je niet ontglipt doordat je bijdraagt tot een te vergaande fragmentarisatie in het overigens parlementair-democratische stelsel.

De heer Wiegel (V.V.D.): Maar is nu de democratie er naar zijn opvatting mee gediend – want dit argument neemt de Minister ter hand – dat via verandering van het stelsel allerlei mensen die nu wel een vertegenwoordiger van de partij hunner keuze in het parlement kunnen brengen dit dan niet meer kunnen? Is dit bevorderlijk voor het functioneren van de democratie, voor het

democratisch gevoel van heel veel mensen? Daar geloof ik niets van.

Mevrouw Goudsmit (D'66): De heer Wiegel zegt: een kiezer zou bijvoorbeeld op de K.V.P. kunnen stemmen, terwijl hij weet, dat met de K.V.P. verschillende kabinetten kunnen worden gevormd. Dit is denkbaar, maar men kan zich moeilijk voorstellen dat een kiezer op de K.V.P. zou stemmen, omdat er twee kabinetten met de K.V.P. kunnen worden gevormd. Dat is de essentie.

De heer Bakker (C.P.N.): De kiezer kiest nog altijd een volksvertegenwoordiger.

Mevrouw Goudsmit (D'66): Dit is het probleem nu juist.

De heer Wiegel (V.V.D.): Ja, dat is uw probleem, maar het is niet het probleem van die kiezer.

De heer Jurgens (P.P.R.): Waar de heer Wiegel zegt, dat thans een aantal partijen in de Kamer kan komen als gevolg van het huidige stelsel, is het ook zo dat, als wij het aantal zetels in de Kamer zouden uitbreiden tot bijvoorbeeld 300, hier dan 25 partijen zouden kunnen zijn vertegenwoordigd. Het is dus toch ook een vrij willekeurige keuze van ons geweest om de kiesdeler te zetten op 0,667. Als wij de kiesdeler zouden verlagen, komen er nog meer partijen. Als de heer Wiegel dus doet, alsof de huidige situatie een heilige is, iedereen daarop afdingt en daarmee de democratie aantast, is dit toch enigszins een drogreden.

De heer Jongeling (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog even terugkomen op bijvoorbeeld die gediskwalificeerde K.V.P.-kiezer. Die wil allereerst zijn eigen partij zo sterk mogelijk maken, met de idealen die die partij voorstaat. Nu kan ik mij best voorstellen dat hij en ook zijn partij zeggen: 'Als wij een hele sterke groepering krijgen in de Kamer, dan zullen wij zien hoe sterk andere groepen zijn en met welke groepen wij het beste een kabinet kunnen vormen dat het meest van onze idealen gaat verwezenlijken'. Dat is een volkomen reële zaak en dat kan dan gebeuren nadat de verkiezing heeft plaatsgevonden. Dat is helemaal geen reden om dit te diskwalificeren of om een stelsel te bedenken waarbij dat beslist anders zal moeten.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik kom dan bij de beantwoording van de vragen van de sprekers in de volgorde waarin zij hebben gesproken.

Minister De Gaay Fortman

De heer Van der Sanden heeft gezegd dat de waarde van het beperkte districtenstelsel bij de fractie van de K.V.P. onder druk is komen te staan door de antwoorden die de Regering ten aanzien van de vragen die over dat stelsel zijn gesteld, heeft gegeven. Hij heeft zich met name gestoten aan de uitdrukking 'aanscherping van de politieke verhoudingen', zoals deze in antwoord nr. 13 te vinden is. Ik heb over die term 'aanscherping' wat gedacht toen die mij werd voorgelegd. Ik heb die term niet zelf verzonnen, maar ik vond dit bij nadere beschouwing een fraaie term. Het stelsel moet ertoe bijdragen, dat in de politieke verhoudingen duidelijkheid ontstaat. Zou men erin hebben gelezen – ik had een ogenblik de indruk, dat de geachte afgevaardigde de heer Scholten het erin las – dat het zou moeten bijdragen tot het aanzwengelen en misschien zelfs tot het creëren van tegenstellingen, dan merk ik op, dat dit er in het geheel niet mee bedoeld is. Er staat ook aanscherping en niet verscherping. Met de term is bedoeld: het duidelijker zichtbaar worden van de politieke verhoudingen.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): De Minister mag dit woordgebruik ook in historisch perspectief zien. Als hij het boek dat ik hier heb doorleest, zal hij zien, dat het in verband met polarisatie wordt gebracht.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dat is mogelijk, maar ik houd mij maar aan de term zoals ik hem zelf versta. Ik ben mij er niet van bewust geweest, dat hij in een of ander geschrift in een wat ongunstiger verband voorkwam. In ieder geval is de bedoeling ervan geweest – ik vond het een Thorbeckiaanse term – nog eens, goed gepointeerd, te zeggen dat het erom gaat, verduidelijking te brengen in de politieke verhoudingen. Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft ook gezegd, de indruk te hebben, dat de Regering uit is op het bevorderen van het ontstaan van twee blokken of van twee partijen. Dit is niet de bedoeling, hetgeen men trouwens moeilijk van deze Minister kan verwachten. Het is wel mijn bedoeling, de voortdurende versplintering in het politieke bestel tegen te gaan. In de geschiedenis zijn voorbeelden die duidelijk maken, hoezeer een land onbestuurbaar kan worden wanneer de politieke verhoudingen en de politieke partijen sterk versplinterd geraken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is duidelijk, dat de gehele opzet van het streven naar een meerderheid veronderstelt, dat er twee blokken of twee groeperingen zullen zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, dat is helemaal niet waar. Er ontstaan telkens meerderheden doordat minderheden elkaar vinden. Dit is een van de karakteristika van het Nederlandse stelsel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U gaat er in uw opzet toch van uit – waarbij u de kiezer te voren wilt laten bepalen, wie zal regeren – dat een bepaalde groepering optreedt die de meerderheid wil verwerven? Daarvoor dient toch ook uw systeem van de gekozen formateur? Er mag toch niemand op de wip komen te zitten?

Minister **De Gaay Fortman**: Dat mag best.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat kan niet.

Minister **De Gaay Fortman**: Het kan heel goed, want niemand kan op het ogenblik zeggen, welke directe invloed de invoering van een zeer beperkt districtenstelsel op meerderheids- of minderheidsvorming zal hebben. Het zal alleen bijdragen tot het tegengaan van versplintering en tot het elkaar vinden van partijen op het moment, waarop de kiezer nog in beraad verkeert ten aanzien van de vraag, op wie hij zijn stem zal uitbrengen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In uw gehele redenering – vraag na vraag – geeft u als antwoord, dat het streven gericht is op het verkrijgen van een potentiële meerderheid vóórdat de verkiezingen worden ingegaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Een meerderheid, waarop de Regering zich na de verkiezingen zal kunnen baseren. Dit houdt niet in, dat er dan slechts twee partijen zijn.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dit is toch een logische consequentie?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zie dit niet in, mijnheer de Voorzitter. Het is mij ook vanmiddag beslist niet aangevoeld. Er is wel vrees, dat het ertoe kan leiden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Leest u dan nog eens na, wat de heer Van Thijn zo glashelder in de memorie van toelichting heeft uiteengezet, voordat hij exact hetzelfde voorstel deed. Hij heeft heel duidelijk gemaakt, dat de consequentie van deze gedachtengang is, dat er twee groeperingen zullen zijn, twee blokken, en dat er niemand op de

wip zou kunnen zitten. Het is ook volstrekt logisch: de combinatie van districtenstelsel en gekozen formateur kan alleen maar tot dit systeem leiden.

Minister **De Gaay Fortman**: Zij zal er niet toe leiden. Als de geachte afgevaardigde ons de kans wil geven, het stelsel in te voeren, zal het hem duidelijk worden, dat dit niet het geval is
. . . .

De heer **Verbrugh** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft enkele malen gezegd, dat bij een vergaande fragmentarisering en bij een voortdurende versplintering de parlementaire democratie niet meer functioneert, en dat hiervan verschillende voorbeelden te geven zijn. Ik zou graag willen weten, waar die voorbeelden zijn. Ik weet alleen wel dat waar de parlementaire democratie grote moeilijkheden ondervindt, het juist grote partijen zijn, grote fantasie-partijen. Ik denk vandaag aan de dag aan de partij van Mogens Glistrup in Denemarken, die nu in een ontzettend moeilijke situatie van het parlement zit. Dat houdt men echter met geen districtenstelsel tegen.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik wijs naar Frankrijk en Duitsland vlak voor de tweede wereldoorlog.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Er mag geen misverstand over bestaan, dat dit de twee punten zouden zijn. Dat is de teneur, die ik in alle antwoorden heb signaleerd. De Minister heeft daarmee de ongerustheid zeker niet weggenomen. Als de Minister nu spreekt over een bijdrage tot het tegengaan van versplintering, dan zou ik hem er toch op willen wijzen, dat juist bij een beperkt districtenstelsel het voorkomen van een-mansfracties volop mogelijk is, terwijl dat bij een kiesdrempel uitdrukkelijk niet het geval zal zijn. Dus versplintering is heel wel mogelijk bij een districtenstelsel.

Minister **De Gaay Fortman**: Misschien kan dat de heer Bakker enigermate geruststellen. Maar het is natuurlijk waar dat, als partijen in staat blijven kiezers tot zich te trekken, ze dat ook kunnen onder de werking van het zeer beperkt districtenstelsel. Ik heb toch met enige verwondering geluisterd naar de heer Van der Sanden, want in de schets van beleid vind ik onder het hoofdje Staatskundige vernieuwing, dat er een vernieuwing van ons staatsbestel moet komen en daartoe de invloed van de kiezer op de samenstelling van het kabinet moet worden vergroot en verdergaande verbroekeling in het parle-

Minister **De Gaay Fortman**

ment door te veel kleine partijen te-
geengegaan.

Dan volgt er: Het land indelen in een
beperkt aantal kiesdistricten; elk van
deze districten levert een aantal leden
voor de Tweede Kamer. Binnen de dis-
tricten worden de zetels naar regels
van evenredige vertegenwoordiging
toegewezen. De geachte afgevaardig-
de is in de nota dus op zijn wenken be-
diend, want het is exact wat hij onder-
schreven heeft. Men heeft ook tegen-
over de kiezers de verplichting op zich
genomen zich hiervoor in te zetten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello**
(V.V.D.): Maar die gevolgen waren nog
niet zo erg duidelijk onder ogen ge-
zien, denk ik. Ik vrees dat het advies
van de Kiesraad daar nu eindelijk de
concrete duidelijkheid heeft inge-
bracht.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer
de Voorzitter! Ik wijs erop dat allerlei
dingen die in het advies van de Kies-
raad voorkomen, ook al in het rapport
van de staatscommissie te vinden zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello**
(V.V.D.): Niet de cijfers, Excellentie.

Sluiting 18.00 uur.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijn-
heer de Voorzitter! Ik had dit uiteraard
verwacht. Ik zou er in de eerste plaats
op willen wijzen, dat de schets van be-
leid een stuk is, dat is opgesteld door
de wetenschappelijke instituten van de
drie christen-democratische partijen
en dat niet als verkiezingsprogramma aan
de komende afgevaardigden ter on-
dertekening is voorgelegd. Maar dat is
een interne zaak, die ik gaarne buiten
beschouwing laat.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Welk
kiesprogramma?

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Het
is het verkiezingsprogramma 1971 -
1975, het zogenaamde kernprogram-
ma van de K.V.P.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het pro-
gramma van de vorige keer gold dus
nog voor de laatste verkiezingen?

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De
Minister mag niet vergeten, dat bij de
kabinetsformatie ook een actualisering
van de programma's is gevraagd. Ik ci-
teer punt 6 – democratisering van het
bestuur van het programma op hoofd-
zaken van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. – dat
is het allerlaatste, dd. 14 februari 1973
–: 1. invoering van een beperkt distric-
tenstelsel met daarbinnen evenredige
vertegenwoordiging of in hun gevol-
gen vergelijkbare wijzigingen in het
kiesstelsel.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer
de Voorzitter! Ik ben ontzettend be-
nieuwd te horen, wat dan de in hun ge-
volgen vergelijkbare wijzigingen in het
kiesstelsel zouden kunnen zijn. In elk
geval heeft het zeer beperkte distric-
tenstelsel het voordeel, dat het zich
niet rechtstreeks richt tegen bepaalde
partijen, maar dat het iedere partij vrij-
laat om de gunst van de kiezers te blij-
ven werven.

