

Voorzitter

derdeel Milieuhygiëne ruim drie uur zal vragen. Wij hebben daarvoor in beginsel de hele dag uitgetrokken. Wanneer we vanavond om 11 uur nog niet klaar zijn met de eerste termijn over de grondwetsherziening, kunnen we morgen nog enige tijd daarmee doorgaan alvorens te beginnen met de behandeling van de begroting voor Milieuhygiëne. Onverlet blijft het voornemen, donderdag de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid voort te zetten.

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

De beraadslaging wordt geopend.

Hierbij zijn tevens aan de orde: de motie-Van der Sanden c.s. over het niet aanhangig maken van voorstellen die de grondwettig gekozen kabinetsformateur mogelijk maken (12 944, nr. 17); de motie-De Vries c.s. over afschaffing van de Eerste Kamer (12944, nr. 19); de motie-De Kwaadsteniet over de positie van de Eerste Kamer (12944, nr. 20) die, naar mij blijkt, voldoende wordt ondersteund.

De **Voorzitter**: De Minister van Binnenlandse Zaken doet zich bijstaan door prof. Simons, die ik van harte welkom heet in onze vergadering.

□

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): 'Op ieder, die in den tegenwoordigen ernstigen tijd, al is het ook in ondergeschikte plaats, invloed heeft op het Staatsbestuur, rust een zware verantwoordelijkheid. Aan de eene zijde dreigt het gevaar van een misstap, aan de andere zijde het gevaar om het gunstig oogenblik te laten voorbijgaan. Reeds dikwijls is in de geschiedenis aan politieke richtingen en partijen een 'te laat' toegeroepen.'

Met dit citaat, mijnheer de Voorzitter, begon de toenmalige fractievoorzitter van de R.K. Staatspartij in deze Kamer, prof. Aalberse, zijn algemene beschouwingen over de begroting 1934. Het citaat ontleende hij aan een redevoering, die het kamerlid Van Houten had uitgesproken op 25 april 1871, eveneens in deze Kamer. Prof. Aalberse hanteerde het citaat in het kader van een pleidooi voor algemene grondwetsherziening. Het gebeurde in een Tweede Kamer, waarin 14 politieke groeperingen zitting hadden, na verkiezingen, waaraan door 52

groeperingen was deelgenomen. Die parlementaire periode eindigde ten slotte met een beperkte wijziging van de Grondwet, die onder andere de Staatssecretaris introduceerde, de weg voor de PBO baande, de combinatie van het ministerschap met het lidmaatschap van de Tweede Kamer uitsloot, en die de bepaling over de evenredige vertegenwoordiging wijzigde door de toevoeging van de thans geldende clausule: 'binnen door de wet te stellen grenzen' (artikel 91). Met nog enkele ondergeschikte wijzigingen bleek in 1937 ten slotte dit de gehele oogst te zijn. Wie 'Het jongste verleden' van prof. Oud op deze ontwikkelingen naleest, zal deze episode aantreffen onder het hoofdstuk 'Woelige tijden'. Wellicht bestaat er grote eensgezindheid over de constatering, dat wij in de zestiger jaren eveneens in 'woelige tijden' leefden, internationaal, maar ook nationaal. De in 1966 de aandacht trekkende groepering die toen nog geen politieke partij wilde zijn, doch het later onder de naam D'66 toch werd, wierp zich opnieuw op de staatkundige instellingen van onze parlementaire democratie en op een conferentie, die op 15 september 1966 werd georganiseerd door het Centrum voor Staatkundige Vorming, de Wiardi Beckman-Stichting, de Dr. A. Kuiper-Stichting, de jhr. mr. de Savornin Lohman-Stichting en de prof. mr. B. M. Telders-Stichting, lanceerde prof. mr. J. F. Glastra van Loon zijn 12 stellingen, waarbij stelling 4 begint met de verklaring, dat 'ons land diep ingrijpende structuurveranderingen doormaakt'. Over woelige tijden gesproken! Het was duidelijk, dat elke zich zelf respecterende politieke partij zich met de werking van ons parlementaire stelsel ging bezighouden. Zo kwam het tot de instelling van de staatscommissie Cals-Donner, zo ontstonden ook de initiatief-ontwerpen over de gekozen formateur, gekoppeld aan de invoering van een beperkt districtenstelsel en de verhoging van de kiesdrempel. Zo kwamen ook discussies tot stand over de invloed van de Tweede Kamer zelf bij de aanwijzing van een kabinetsformateur, uitmondend in de motie-Kolfschoten. En dat dan nog los van activiteiten van de politieke partijen over grote en kleine regeerakkoorden, afspraken vooraf tussen partijen, bekendmaking van namen van kandidaat-ministers en ook schaduwkabinetten, die een sterk wisselend succes beschoren waren, activiteiten die in het volle licht van de vernieuwingspublieiteit werden geplaatst.

Wij zijn thans enkele jaren verder en hebben drie belangrijke ervaringen opgedaan: het wetsontwerp Van Thijn-Goudsmit voor de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel is vóór de eindstemming ingetrokken; het wetsontwerp tot verhoging van de kiesdrempel is, mede door de tussentijdse kamerontbinding, niet in behandeling genomen, de motie-Kolfschoten werd aangenomen en het Reglement van Orde van de Kamer gewijzigd, de rapporten van de staatscommissie gingen de grondslag vormen voor een grondwetsherziening, waarvan de thans aan de orde zijnde nota de eerste discussiegrondslag vormt tussen kabinet en parlement. En tussen de bedrijven door is de politieke partij, die zich zo zeer met de gekozen formateur had geïdentificeerd naar alle waarschijnlijkheid hetzelfde lot beschoren, als naar wij stellig verwachten, de gekozen formateur zelf.

Na drie openbare commissievergaderingen, waarin vele punten grondig zijn doorgesproken, zijn wij thans bij de eindfase van de nota aangekomen. Mijn fractie heeft er geen enkele behoefte aan terug te komen op zaken, die in die openbare commissievergaderingen voldoende zijn behandeld. Ik zal dan ook vandaag niet meer spreken over de grote betekenis, die wij aan de handhaving van een geschreven Grondwet toekennen, aan de betekenis, die wij aan een algehele herziening en herschrijving van de Grondwet hechten. Ook de meer algemene deconstitutionalisering zal ik vandaag niet bespreken, omdat wij de concrete wetsontwerpen willen afwachten, de constitutionalisering, die op een groot aantal onderdelen ook beperkt kan zijn tot modernisering en aanpassing van onze Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! De kwestie van de gekozen formateur was, in combinatie met het beperkte districtenstelsel, het ongetwijfeld heetste hangijzer uit de voorbereidende discussies. Onze opstelling was daarover in 1970-1971 duidelijk; zij is onveranderd gebleven. Wij zien in de figuur van de gekozen formateur een aantasting van ons parlementaire stelsel, zoals wij dat wensen te handhaven. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft uitdrukkelijk verklaard, evenals de regeringscommissaris, dat een eenmaal gekozen formateur technisch de bevoegdheden bezit om een kabinet te formeren, geheel naar eigen willekeur en dit kabinet vervolgens aan de Kamer te presenteren, zonder dat tevoren overeenstemming over het voorgenomen re-

Van der Sanden

geringsbeleid met een kamermeerderheid is bereikt en dat vervolgens, als zo'n kabinet, hetgeen bijna vanzelfsprekend is, door de Kamer zou worden weggestemd, dat dan formeel zittende kabinet óók het recht bezit om de zojuist nieuw gekozen Kamer te ontbinden. Welnu, alleen deze, wellicht theoretische, constructie duidt er toch zonder twijfel op, dat er nauwelijks verschil is tussen een gekozen formateur en een gekozen minister-president, terwijl het kabinet de gekozen minister-president nadrukkelijk afwijst als zijnde strijdig met ons parlementaire stelsel.

Het is voor ons daarbij niet interessant of de vertrouwensregel ook voor een kabinet, dat onder een gekozen formateur tot stand komt, zou gelden en dat dit zelfs in de Grondwet zou worden neergelegd. De hantering van de vertrouwensregel alleen is onvoldoende om de hoofdbezwaren tegen de gekozen formateur weg te nemen. Hij wordt en blijft de man, die zijn positie ontleent aan de kiezers zelf en niet aan een vertrouwensvotum van de Staten-Generaal. Als men bepleit, dat ons kiesstelsel meer moet zijn afgestemd op regeringsvorming – en wij hebben dit argument ook gehanteerd bij de verdediging van de kiesdrempelverhoging – dan past ook in dit opzicht de gekozen formateur daarin niet, en dat alles nog afgezien van de ongetwijfeld onverkwikkelijke tonelen, die zich zullen gaan afspelen als er drie kandidaten-formateur worden ingediend, geen der drie de vereiste meerderheid haalt en via de 'gewone' procedure een kabinetsformatie tot stand moet komen, waarbij dan die kandidaat-formateur, die de meeste stemmen op zich heeft verenigd, zonder meer als eerste aan de deur van paleis Soestdijk zal gaan kloppen. Als hij dan de opdracht krijgt, dan zal hij trachten zijn positie weer te versterken door zich bij zijn werk te beroepen op de steun, die hij van de kiezers heeft gekregen. Of hij wordt in zijn gezag aangetast omdat hij geen meerderheid achter zich kreeg. Wanneer wij hieraan toevoegen, dat de K.V.P.-fractie de politieke tweedeling van ons volk principieel afwijst, dan is het duidelijk, dat wij de figuur van de gekozen formateur, die daartoe de grote stimulator moet zijn, wensen te bestrijden nog vóór hij aan de horizon kan opdoemen.

Politiek was het voor ons interessant te weten hoe het kabinet over die politieke tweedeling, dat twee partijen – of twee blokkenstelsel, dacht, gelet op de

uitspraken, die ik in de openbare commissievergadering uit het dagblad 'Trouw' heb geciteerd en die uit de mond van de Minister-President zouden zijn opgetekend. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft verklaard, dat de Minister-President, als hij gezegd zou hebben, dat het de intentie van het kabinet was om via de grondwetsherziening in de toekomst te komen tot twee grote politieke blokken met nog wat randpartijen, dat de Minister-President dan niet de opvatting van het kabinet heeft vertolkt. De uitspraak stond overigens wel tussen aanhalingstekens. Nu heeft de Minister-President zelf – en ik citeer maar weer 'Trouw', ditmaal van 30 november 1974 – gezegd, dat (ook dit staat tussen aanhalingstekens) 'Het niet de bedoeling van het kabinet is met de voorstellen voor een gekozen formateur en een beperkt districtenstelsel te bereiken, dat de Nederlandse politiek in twee blokken wordt verdeeld.' De Minister-President noemde het hoogst onwaarschijnlijk, dat hij in de maand juni dat wel had gezegd. Ik wil bij dit incident niet lang stilstaan. Ik wil slechts zeggen, dat het ons heeft verbaasd, dat de Minister-President via zijn voorlichtingsdiensten, na de publicatie van 6 juni jl. in 'Trouw', niet onmiddellijk eigener beweging een dementi heeft laten uitgaan. Dit soort mededelingen, die kennelijk strijdig zijn met het beleid van het kabinet, verdient toch snel uit de wereld te worden geholpen.

Minister Den Uyl: Dagwerk!

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat zou ik de Minister-President op het stuk van de Grondwetsherziening niet toewensen, mijnheer de Voorzitter. Overigens vreest mijn fractie dat ook in deze zaak wellicht weer onderscheid moet worden gemaakt tussen de persoon van de heer Den Uyl – wij hebben dat meer meegemaakt – en de Minister-President. Want de verklaringen die de fractieleider van de P.v.d.A., de heer Van Thijn, later in 'Het Vrije Volk' heeft afgelegd, verklaringen, die overeenkomen met het standpunt, dat zijn fractie ten aanzien van de bedoelingen met de combinatie van gekozen formateur en beperkt districtenstelsel heeft ingenomen: 'er mag niemand op de wip zitten; Nederlanders gij zult kiezen voor één van twee blokken', liggen toch duidelijk in dezelfde lijn. Mijn fractie stelt er grote prijs op, mijnheer de Voorzitter, van de kant van de Regering te vernemen hoe de kaarten nu precies liggen; de kans, dat de gekozen formateur de instemming van

de kamermeerderheid verkrijgt, lijkt ons vrijwel nihil en de beslissing over de christen-democratische motie zal daarover volledige opheldering verschaffen. Welnu, de Regering heeft ruim de tijd gehad zich te bezinnen over de betekenis, die zij – gehoord de Kamer in de openbare commissievergadering – wil toekennen aan de woorden 'in combinatie met een beperkt districtenstelsel'. Hoe staat de Regering tegenover een ontkoppeling van deze twee hangijzers? Wij krijgen hierop nu graag in alle duidelijkheid een antwoord. Het lijkt mij dat ook de Eerste Kamer daarin wel geïnteresseerd zal zijn.

Thans wil ik enkele opmerkingen maken over het beperkte districtenstelsel zelf. Er is geen twijfel: uit de parlementaire geschiedenis blijkt duidelijk, dat de wetgever bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging ook de mogelijkheid van de eenling in de Kamer onder ogen heeft gezien. Cort van der Linden's verdediging van het stelsel laat daarover geen twijfel. Wie thans een beperkt districtenstelsel voorstaat, bepleit eigenlijk niets nieuws. Reeds in 1936 werd gesteld: 'Wie daarin een fout ziet achteraf, moet of het systeem van evenredige vertegenwoordiging verwerpen of het stelsel, dat gans het land tot één kiesgebied maakt, door een ander vervangen' namelijk splitsing van het Rijk in meerdere kiesgebieden. Men vond zo iets in de dertiger jaren niet ongrondwettig, want ook de Eerste Kamer wordt op basis van districten verkozen.

Mijnheer de Voorzitter! In de openbare commissievergaderingen heb ik een debat gehad met de Minister van Binnenlandse Zaken over de schets van beleid, een debatje, dat achteraf de heer De Gaay Fortman jr. nog een spaarvarken heeft opgeleverd. Maar Minister De Gaay Fortman toonde zich wat verbaasd ook in zijn 'NRC-dagboek over onze terughoudendheid ten aanzien van dit beperkte districtenstelsel, omdat, zo zei hij, de KVP, A.R.P. en C.H.U. toch eigenlijk op hun wenken worden bediend. Ik heb daartegen aangevoerd, dat ook de K.V.P. uitdrukkelijk wenst, dat de regeerbaarheid van ons land wordt bevorderd en dat dit kan gebeuren door de invoering van een beperkt districtenstelsel of in hun gevolgen vergelijkbare wijzigingen in het kiesstelsel. Dat was namelijk de laatste formule, die onze drie fracties aan formateur Burger hadden doen toekomen.

De Minister heeft mij vervolgens voorgehouden, dat hij bijzonder benieuwd

Van der Sanden

was naar die vergelijkbare wijzigingen. Het wil mijn fractie voorkomen, dat de verhoging van de kiesdrempel in zijn gevolgen een soortgelijk, zij het minder groot, effect heeft en in ieder geval het grote voordeel in zich bergt, dat het in geen geval – zoals de combinatie gekozen formateur en beperkt districtenstelsel te zamen (ik leg daar de nadruk op) moet leiden tot een politieke tweedeling van het Nederlandse volk. De formule van de P.v.d.A. (namelijk de onverbreekelijke samenhang) en de formule van het kabinet (in combinatie met') hebben ons toen tot een wat voorzichtige opstelling ten aanzien van het beperkte districtenstelsel gebracht. Men zou met het vroegere kamerlid en oud-minister Van Gijn kunnen zeggen: 'Het balkleed, waarin de Aufforderung zum Tanz plaatsheeft, was rijkelijk rood van kleur'.

Dit alles neemt niet weg, dat daarnaast de beantwoording van de vragen die waren gesteld, ook zeer sterk in de richting van een twee-blokken stelsel en de aanscherping der politieke tegenstellingen tendeerde. De Minister heeft gepoogd die indruk wat weg te nemen en wij zijn hem daar dankbaar voor. Mijnheer de Voorzitter – en ik wil daar toch wel de nadruk op leggen – op zich zelf genomen is mijn fractie geen tegenstander van de invoering van een beperkt districtenstelsel, maar dan los gezien van andere politieke bijbedoelingen, dan het beter regeerbaar maken van het land, de bevordering van het contact-kiezer-gekozen, het activeren van de politieke belangstelling in het algemeen bij een brede laag kiezers, etc.

Onze problemen liggen op dit ogenblik het sterkst in de sfeer van 'hoe gaat het werken?' Als men grondwettelijk het maximum en minimum aantal te kiezen zetels per district gaat vastleggen, dan zal in de uitvoering rekening worden gehouden met het aantal inwoners of het aantal kiezers per district. Wie nu echter de ontwikkeling van de bevolkingscijfers beziet, bij voorbeeld tussen 1970 en 1974, die kan constateren, dat een district, waarin 11 kamerleden gekozen zouden worden in 1970, in 1974 al beneden die grondwettelijke grens van 10 zou dalen. Wat dan mijnheer de Voorzitter! Het antwoord van de Regering zal wellicht zijn: dan worden de grenzen van de districten gewijzigd, want grondwetswijziging kan niet. Maar daarmee zitten wij dan midden in het probleem van de beruchte kiesrechtgeografie, waaraan namen als Sneek en Oss onverbreekelijk verbonden zijn. Ook de verschillen in de

'prijs per zetel' moeten tot een absoluut minimum kunnen worden beperkt. Mijnheer de Voorzitter, het zal de Regering duidelijk zijn, dat mijn fractie volledig open staat tegenover de invoering van een beperkt districtenstelsel doch dat wij een aantal vragen hebben, waarop het antwoord voor ons van grote betekenis is. Heeft de Regering bij haar voorbereiding van de komende wetsontwerpen reeds antwoorden voor deze problemen gevonden? Denkt zij wellicht aan de mogelijkheid om in de Grondwet – en ik stel dit als een duidelijke alternatieve mogelijkheid – de bepaling op te nemen, dat het aantal zetels per district bij voorbeeld via de gewone wet kan worden gewijzigd doch dan uitsluitend op basis van een twee-derde meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal?

Over dit onderdeel van de nota zou ik afsluitend willen opmerken, dat de K.V.P.-fractie derhalve de gekozen formateur en de koppeling van de gekozen formateur aan de invoering van een beperkt districtenstelsel afwijst, dat de K.V.P. echter open staat voor de beoordeling van een wetsontwerp, dat de invoering van een beperkt districtenstelsel beoogt, zodat wij bij die gelegenheid zullen kunnen zien of de Regering erin kan slagen, de duidelijke problemen, die met name betrekking hebben op de grenzen der districten, de prijs per zetel en het aantal zetels per district, uit de weg te ruimen.

Mijnheer de Voorzitter! Vanmorgen heb ik de beschikking gekregen over een aantal cijfers over de ontwikkeling van de bevolking in de kiesgebieden in 1970, 1972 en 1974, met de berekening per zetels. In vijf kiesgebieden zou in dit beperkt aantal jaren al een afwijking van het aantal toe te wijzen zetels plaatsvinden. Wellicht is het interessant deze gegevens als noot in de Handelingen op te nemen.

De **Voorzitter**: Ik neem aan, dat tegen het opnemen van een noot in de Handelingen geen bezwaren bestaan.²⁾

(Opgenomen aan het einde van deze weekeditie)

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! In de OCV heb ik gezegd, dat de K.V.P.-fractie ten aanzien van de voorstellen van de Regering over de Eerste Kamer nog niet was uitgedacht. De informatie, die wij van de Regering hebben gekregen, heeft ons bij onze meer definitieve standpuntbepaling duidelijk geholpen.

Mijn fractie is van oordeel, dat de Eerste Kamer dient te blijven bestaan. Wij vinden deze Kamer een essentieel en onmisbaar onderdeel van de Staten-

Generaal en zullen ons dan ook verzetten tegen voorstellen tot opheffing van deze 'chambre de réflexion', deze kamer van heroverweging. Zij heeft vervuld en kan blijven vervullen een uitermate nuttige functie in ons staatkundig bestel. Mijn fractie is echter wel voorstander van een wijziging van de procedures, die in de Eerste Kamer worden gevolgd ten aanzien van de behandeling van wetsontwerpen; wij wensen ook wijziging van de 6-jarige periode in een 4-jarige. Aan een directe verkiezing van de Eerste-Kamerleden heeft de K.V.P.-fractie echter geen behoefte. Wij vrezen, dat – om maar eens een geijekte term te gebruiken – 'de waan van de dag' dan een overheersende rol zal gaan spelen en dat daardoor de politieke stabiliteit, waaraan zo'n grote behoefte is in dit land, niet zal worden bevorderd. Ook de kandidaten voor het lidmaatschap van de Senaat zullen uit een veel beperkter kring beschikbaar zijn dan thans het geval is, waardoor de politiek op nog weer minder mensen, die feitelijk over de meest geschikte capaciteiten beschikken, een beroep zal kunnen doen. Dat zal tot een verarming leiden waarvan onze fractie geen voorstander is. Bovendien – en dit bezwaar heeft de Regering bij ons niet kunnen wegnemen – moet de directe legitimatie van het Eerste-Kamerlid aan de kiezers leiden tot een verzwaring van zijn taak en van de uitoefening daarvan. Dit is strijdig met het karakter van de Eerste Kamer als een Kamer van heroverweging. Ik heb reeds in de openbare commissievergadering gezegd, dat directe verkiezingen strijdig zijn met een verzwakking van de positie van de Senaat, zoals de Regering die zelf in de nota heeft geëtaleerd.

Mijnheer de Voorzitter! De beperking van zes tot vier jaar spreekt ons heel sterk aan. Wij zijn er voorstander van dat de Eerste Kamer – getrapd gekozen – steeds wordt vernieuwd binnen bij voorbeeld zes weken na beëdiging van de nieuw gekozen leden van de provinciale staten, zoals in de motie-De Kwaadsteniet wordt voorgesteld. Ten aanzien van de bevoegdheden van de Eerste Kamer gaat onze voorkeur sterk uit naar hetgeen in hoofdstuk XII, Bestuurlijke vernieuwing en democratisering, van het gemeenschappelijke urgentieprogramma 1971-1975 van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. onder punt 5 staan:

'Ter verkorting en vereenvoudiging van proces van politieke beleidsvorming dient in de Eerste Kamer de behandeling van begrotingshoofdstukken en van wetsontwerpen slechts op aanvraag van een bepaald aantal leden plaats te vinden'.

Van der Sanden

In het kernprogram-Steenkamp voor dezelfde periode wordt dat bepaalde aantal leden nader omschreven.

'Stilzwijgende goedkeuring vindt plaats indien niet binnen 21 dagen nadat het ontwerp door de Kamer is ontvangen door minstens 15 leden van de Kamer de wens wordt geuit dat het ontwerp zal worden behandeld.'

Hoe staat de Regering tegenover deze gedachte?

Mijnheer de Voorzitter! Daarnaast zijn er uiteraard wetsvoorstellen die naar de mening van de K.V.P.-fractie een tweede lezing in geen geval kunnen ontberen. Daartoe rekent mijn fractie alle wetsontwerpen, die voor aanvaarding een gekwalificeerde meerderheid van twee-derde der stemmen vereisen. Deze wetsontwerpen zullen altijd door de Eerste Kamer openbaar moeten worden behandeld. Dit impliceert, dat wij van oordeel zijn dat ook de tweede lezing van wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet uitdrukkelijk aan de Eerste Kamer voorbehouden moet blijven.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie is geen voorstander van een systeem van terugverwijzing naar de Tweede Kamer indien een wetsontwerp op bezwaren in de Senaat stuit, ook al heeft collega De Kwaadsteniet in zijn motie een stringente waarborg van de gekwalificeerde meerderheid ingebouwd. Er zijn slechts weinig voorbeelden waarin een dergelijk systeem effectief zou zijn geweest. Wellicht zou de nieuwe Comptabiliteitswet daarvan een specimen kunnen zijn. Maar als het systeem eenmaal zou bestaan dan vrezen wij, dat men het te lichtvaardig gaat hanteren en minder de nadruk zou leggen op het bereiken van overeenstemming tussen Eerste Kamer en kabinet.

De afschaffing van het recht van enquête achten wij door de Regering onvoldoende gemotiveerd. Het feit, dat de Eerste Kamer van dit recht nooit gebruik gemaakt heeft, is geen argument. Ook de Tweede Kamer hanteert deze grondwettelijke bevoegdheid slechts zelden, maar als het geschiedt, zijn daarvoor toch wel zeer deugdelijke gronden aanwezig. Die mogelijkheid wensen wij ook voor de Eerste Kamer te behouden, hetgeen eveneens geldt voor het recht van interpellatie. Wat betreft het recht van enquête wil ik er nog op wijzen, dat dit recht zelfs door beide Kamers gemeenschappelijk kan worden gehanteerd op dit ogenblik. Vervolgens wil ik een enkele opmerking maken over eventuele politieke

uitspraken en hun mogelijke gevolgen door en voor de Eerste Kamer. De Regering zegt in de nota dat zij 'het niet met de staatkundige taak van de Eerste Kamer in overeenstemming acht, dat zij door het opzeggen van het vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden'.

In de volgende zin gooit de Regering er nog een schepje bovenop door te spreken over het 'heengaan van een minister c.q. het kabinet'. Ook in de openbare commissievergadering is deze zaak niet veel duidelijker geworden. De Eerste Kamer behoudt de bevoegdheid tot het aannemen, c.q. verwerpen van het wetsontwerp. Als zij echter een wetsontwerp zou willen verwerpen, zou dat althans in de visie van het kabinet alleen mogelijk zijn, als het kabinet daaraan geen consequenties van politieke aard zou verbinden. Doet de betrokken Minister dit wel – c.q. het kabinet – dan Ja, wat dan, mijnheer de Voorzitter? Niemand kan toch de Eerste Kamer dwingen een wetsontwerp te aanvaarden, indien zij dit niet wenst? Als het wetsontwerp dan toch verworpen wordt, ondanks een eventuele scherpe politieke opstelling van het kabinet, zegt het kabinet dan: Wij beschouwen dit niet als een politiek votum? Of zegt het kabinet dan: Eerste Kamer, gij zijt uw boekje te buiten gegaan, voor straf ontbinden wij u nu. Dat betekent echter dat dezelfde Eerste Kamer terugkomt, gelet op de getrapte verkiezingen, althans naar alle waarschijnlijkheid, afhankelijk van het tijdstip, waarop dit gebeurt. Mijnheer de Voorzitter! Wij begrijpen de bedoelingen van de Regering op dit punt niet. Afsluitend op dit punt wil ik nog vragen, of het mogelijk is, dat bij een dergelijk conflict, waarbij kamerontbinding zou plaatsvinden, ook de Tweede Kamer zou worden ontbonden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom aan enkele kleine onderwerpen. Over de opneming van de sociale grondrechten in de vernieuwde Grondwet kan ik zeer kort zijn. Mijn fractie stemt daarmee gaarne in algemene zin in. Wij wachten met grote belangstelling de indiening van de wetsontwerpen af. Er is reeds het nodige basismateriaal bijeengebracht. Ook de voorstellen ten aanzien van de klassieke grondrechten hebben onze warme interesse. Wij willen thans volstaan met een kanteekening. Regering, waak er in uw wetsontwerpen voor, dat de formulering van de grondrechten, met name van de sociale grondrechten, niet zodanig wordt, dat de gewone wetgever later

in een vrijwel onmogelijke positie komt, als het gaat om de wettelijke vertaling van deze grondrechten. Ook de burger is er niet gediend mee dat, wanneer grondrechten in onze constitutie worden verankerd, de gewone wetgever met de handen in het haar komt te zitten om deze rechten ook een werkelijk toepasbare vorm te geven. Het lijkt mij derhalve dringend gewenst dat bij deze formulering – dat is altijd zo, ik mag dit eigenlijk niet eens zeggen – grote wijsheid wordt betracht.

Wat de toetsing van de formele wet aan de Grondwet betreft – uitdrukkelijk beperkt tot de klassieke grondrechten – zijn in de openbare commissievergadering de Minister en mijn fractie niet dichter bij elkaar gekomen. Ik wil hierover vandaag toch kort zijn. De fractie van de K.V.P. is vóór de invoering van dit toetsingsrecht, omdat zij van mening is, dat de relatie wet-rechtspraak – zo men wil: wetgever-rechter – gewijzigd is. De functie en het patroon van de moderne wetgeving zijn van dien aard geworden dat het huidige artikel 131, lid 2, van de Grondwet een volkomen willekeurige grens stelt aan de bevoegdheid van de rechter. Dit blijkt bij voorbeeld uit de toenemende delegatie van de wetgevende macht naar de uitvoerende macht via algemene maatregelen van bestuur. Dit blijkt uit de delegatie aan algemene maatregelen van bestuur met de bevoegdheid, van de wet af te wijken. Dit blijkt ook uit het verschijnsel van de kaderwetgeving. En om een laatste voorbeeld te noemen: Wetten in formele zin kunnen nu al worden getoetst aan bij voorbeeld het Verdrag van Rome.

Wij geven de Regering toe, dat in het verleden niet is gebleken dat het ontbreken van de bevoegdheid van de rechter tot toetsing een leemte heeft gevormd. Wij kunnen deze leemte dan ook niet aantonen, maar wij geloven dat zo'n leemte ook niet zichtbaar te maken is, zolang er geen toetsingsrecht bestaat.

Mijnheer de Voorzitter! Aangezien de overige onderwerpen, voor zover deze nu nog relevant zijn, door mijn collega Aarts zullen worden behandeld, kom ik thans tot enkele slotopmerkingen. Mijn fractie kan niet zeggen dat de nota een imposant document is geworden, dat tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in onze samenleving een visie bevat, die uitgroeit boven de controversiële wijzigingen in ons kiesstelsel. Er is – zo val ik mijn collega's Scholten en Tilanus in de openbare commissievergadering bij – geen en-

Van der Sanden

kele relatie gelegd met het perspectief van een Europese Unie en in verband daarmee met de mogelijkheid van een Europese constitutie.

Wat zijn de staatsrechtelijke implicaties van een mogelijke Europese éénwording?

Aan de andere kant erkennen we, dat de Regering er wel in is geslaagd de hete hangijzers er uit te lichten, zodat – terwijl wij op zich gaarne willen spreken over een algehele herziening van de Grondwet en de visie, die het kabinet daarop heeft – de volledige nadruk valt op de volgens ons verwerpelijke idee van de gekozen formateur. Die wijzen wij af, omdat de positie van het parlement wezenlijk wordt verzwakt en omdat deze figuur slechts kan functioneren in een tweepartijen- of tweeblokkenstelsel, welk stelsel alleen weer functioneert als vóór de verkiezingen door partijtoppen overeenkomsten worden gesloten, die de kiezers voor voldongen feiten plaatsen en die buiten de parlementaire openbaarheid tot stand komen. Wij geloven, dat de Kamer er goed aan zou doen zich nog eens ernstig te bezinnen op de mogelijkheden, die er liggen, dat zijzelf tot een aanbeveling aan de Koning komt over de aan te zoeken formateur. De enige ervaring, die wij daarmee hebben opgedaan was niet gunstig, maar zij vond plaats na verkiezingen, die geen duidelijke meerderheid voor combinaties hadden opgeleverd en bovendien in een politiek klimaat, dat verre van ideaal was om een dergelijk experiment te doen slagen. Als wij, langs partij-politieke wegen, tot grote eenheden in de Nederlandse politiek komen, lijkt het mijn fractie zeer wel denkbaar, dat langs de meest passende weg nl. die van de nieuw gekozen volksvertegenwoordiging, voor de motie-Kolfschoten een nieuwe dageraad kan aanbreken. Wij weten, dat voor veel oplossingen bezwaren kunnen worden aangedragen. Wij weten ook, dat praktische oplossingen vaak politieke problemen oproepen, maar met een variant op De Genestet zeggen we:

Politiek schuilt overal

Overal mijn vrienden

't Is de vraag slechts wie haar al

En wie ze niet kan vinden.

□

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Van de zes conclusies, namelijk 15 t/m 20, die ik in mijn betoog zal behandelen, is in de drie openbare commissievergaderingen alleen conclusie nummer 18 betreffende de deconstitutionalisering uitvoerig bespro-

ken, zowel in de eerste als in de derde vergadering. Dat de hoofdstukken 7 en 9 uit de nota, namelijk die betreffende de openbaarheid van bestuur en de vorming van gewesten, niet uitgebreid aan de orde zijn geweest, is voor een groot deel te wijten aan het tijdgebrek tijdens deze vergaderingen. Daarnaast zal ook de weinig concrete, nog niet uitgewerkte wijze waarop de conclusies zijn geschreven en toegelicht, de Kamer een enigszins afwachtende houding hebben doen aannemen. De toen aanwezig zijnde bewindslieden hebben, naar ik aanneem, dit zwijgen niet opgevat als ongeïnteresseerdheid. Daarvoor zijn de onderwerpen te belangwekkend.

Was de toelichting bij sommige hoofdstukken in de nota wat aan de karige kant, door de antwoorden die wij hebben gekregen op de gestelde vragen is wat meer helderheid verkregen. Ten aanzien van de openbaarheid van bestuur zijn in de nota drie conclusies opgenomen. In de eerste plaats is er het algemene beginsel van openbaarheid van bestuur. In de tweede plaats is er de openbaarheid van adviezen en in de derde plaats is er het recht op inzage van persoonlijke gegevens.

Ik wil in de eerste plaats iets zeggen over deze systematiek. De eerste twee conclusies passen uiteraard in het kader van de openbaarheid. Wat betreft het recht op inzage van persoonlijke gegevens, vragen wij ons af of het juist is, dit recht op te nemen in het verband van de openbaarheid. Wellicht is het logischer, dit recht onder te brengen onder het hoofdstuk Grondrechten. Men zou zelfs kunnen stellen dat het hier gaat om het zoveel mogelijk voorkomen dat persoonlijke gegevens in de openbaarheid komen. Het eindrapport van de Staatscommissie deelt dit onderwerp ook in bij de grondrechten en wel bij de sociale. Men zou zich kunnen afvragen, of het niet eerder thuishoort bij de klassieke grondrechten, de vrijheidsrechten, omdat het hier immers in de eerste plaats gaat om het recht, zich vrij te voelen binnen zijn persoonlijke levenssfeer. Uiteraard heeft ook dit recht te maken met de ontplooiingsmogelijkheden van de mens in onze samenleving, doch veeleer zou men aansluiting moeten zoeken bij andere klassieke grondrechten, zoals daar zijn het briefgeheim, het telefoongeheim, het recht van vrijheid binnen de eigen woning enz. Al deze rechten zijn erop gericht, de burger in de Nederlandse samenleving garanties te verschaffen, dat hij niet straffeloos wordt gestoord binnen zijn intimiteit.

Verder ingaande op conclusie nr. 17 betreffende het recht op inzage van persoonlijke gegevens, wil ik opmerken, dat het eindrapport van de Staatscommissie een voorstel heeft gedaan, dat enerzijds ruimer en anderzijds enger is dan datgene, wat nu wordt voorgesteld door de Regering in de nota. De commissie heeft voorgesteld, een bepaling op te nemen, die de wetgever zou verplichten regels te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door de Regering is dit voorstel niet overgenomen. Er wordt slechts voorgesteld het verlenen van het recht van inzage van persoonlijke gegevens en het recht van correctie na inzage van deze gegevens. Aan de andere kant is de Regering verder gegaan dan de commissie door te stellen, dat de Grondwet een duidelijke aanspraak moet bevatten op inzage en op correctie, een aanspraak van de burger over de over hem verzamelde gegevens. Het is goed hier te stellen, dat door deze bepaling slechts een onderdeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voor zover die betreft de persoonlijke gegevens, wordt geregeld. Buiten beschouwing blijft wat er met deze gegevens gaat gebeuren. In de informatica zijn de vastlegging, de opslag en de controle van gegevens – daarover spreken wij hier eigenlijk – slechts een onderdeel van het proces. Van even groot belang, zeker uit het oogpunt van de privacy, zijn de andere fasen in het informaticaproces, te weten de verwerking, waarbij wij ook denken aan de koppeling van gegevens, het ter beschikking stellen, het verstrekken van gegevens aan instanties en personen, die erom vragen en het gebruik van de ter beschikking gestelde gegevens. Dat zijn de vier fasen, die te onderscheiden zijn binnen het proces van wat wij tegenwoordig noemen de informatica. Deze fasen in dat informaticaproces zouden stuk voor stuk in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van garanties moeten kunnen worden voorzien. Men kan niet volstaan met ervoor te zorgen, dat de verzamelde gegevens bekend zijn bij de belanghebbenden en zo nodig gecorrigeerd. De bescherming zal verder moeten gaan en de uitwerking van deze materie, die zal geschieden op basis van het eindrapport Koopmans, zal zonder twijfel ook al deze fasen moeten omvatten, zeker als het hier gaat om in computers opgestelde gegevens.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijn geachte collega zal begrijpen, dat ik blij ben met zijn interventie op dit punt. Ik zou hem een verhelderende informatie

Aarts

willen vragen. Betekent zijn betoog van zoëven ook, dat hij pleit voor 'derdenwerking' van een dergelijke bepaling, namelijk dat deze ook geldt ten aanzien van particulieren? Als hij spreekt over grondrechten geldt dat alleen voor de overheid en het gehele probleem geldt evenzeer voor particuliere organisaties, die data verzamelen over personen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): De heer Jurgens wordt op zijn wenken bediend, want de volgende zin, die in mijn geschreven tekst staat, luidt als volgt: het gaat hier over gegevens, die over de persoon worden verzameld, waarbij terecht geen onderscheid wordt gemaakt tussen de door overheidsinstanties of door particulieren te verzamelen gegevens.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is prachtig, dat ik op mijn wenken wordt bediend, maar in de openbare commissievergadering heeft de Regering de werking ten aanzien van derden van deze bepaling van de hand gewezen. Daarom zie ik in u een mogelijke collega in het aandringen bij de Regering om hieraan wel een werking ten aanzien van derden toe te kennen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): In het algemeen is de werking ten aanzien van derden juridisch natuurlijk een niet eenvoudige zaak. Het is dan ook niet gemakkelijk om daarop ja of neen te zeggen. Ik heb nog wel een enkel voorbehoud. Men zal bijvoorbeeld eerst moeten afwachten welke gegevens verzameld worden en voor welk doel de gegevens worden verzameld. Ik zou niet in het algemeen willen zeggen dat alle persoonlijke gegevens onder alle omstandigheden openbaar zouden moeten kunnen worden voor degenen die het aanbelangt. Ik zou ook niet willen stellen dat hierdoor een tegenoverderden werkend recht ontstaat onder alle omstandigheden. Wél geloof ik dat ik de heer Jurgens zou kunnen volgen wanneer hij zegt dat, waar het hier gaat om een recht krachtens hetwelk de burger aanspraak heeft op een bepaalde voorziening die de overheid treft, namelijk een methode om bekend te worden met zijn gegevens en een methode om die gegevens af te sluiten voor anderen, de burger recht erop moet hebben dit op een of andere wijze te kunnen afdwingen, hoewel dit bij de nadere uitwerking natuurlijk niet gemakkelijk zal zijn. Natuurlijk zijn in particuliere bestanden zeer veel, misschien wel duizenden, persoonlijke gegevens opgeslagen, die nog niet allemaal bekend zijn. Bovendien is het de vraag om welke soort gegevens het

hier gaat.

Het is de vraag of naam en adres persoonlijke gegevens zijn in deze zin. Dan zou immers ook het telefoonboek een verzameling kunnen zijn. Daarvoor is geen recht op inzage nodig, want het telefoonboek kan men zo in elke telefooncel inzien.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik denk aan medische gegevens en andere zaken die men van ons weet, bijvoorbeeld onze banksaldi, onze solvabiliteit. Daarvan hebben de banken een onderlinge registratie. Ten aanzien van dit soort zaken geldt deze problematiek net zozeer als ten aanzien van de overheid. Ik geloof zelfs dat, als men alléén iets regelt ten aanzien van de overheid, wij te kort schieten ten aanzien van het gehele probleem.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Akkoord!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dit gaat nu erg in de details van de materie. Ik denk dat, als datgene wat de heer Aarts allemaal noemt in een wet heel goed wordt geregeld, dan het probleem van de werking ten aanzien van derden voor de grondrechten in het algemeen niet aangeeraakt behoeft te worden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het hoeft niet, maar ik wil het zo graag.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Het lijkt mij beter dat wij de uitwerking van dit geheel, ook ten aanzien van de punten die de heer Jurgens heeft genoemd, laten rusten totdat de beleidsvoornemens van de Regering bekend zijn, waarmee zij zal komen op basis van het rapport-Koopmans. Ik zou echter de Minister toch nog enkele vragen willen stellen, even doorgaande op wat zojuist door mij is gezegd. Aan welke categorie persoonlijke gegevens denkt de Minister, als hij het heeft over het recht op inzage? De persoonlijke gegevens vormen een ruim geheel, waarbij zowel valt te denken aan naam en adres, als bij voorbeeld aan gegevens van medische, politio-nale en juridische aard. Zou hier sprake zijn van een inzagerecht, ook van de meest elementaire gegevens omtrent de persoon, dan kunnen wij ons voorstellen dat allerlei verenigingen en clubs, die een elementair persoonsgegevensbestand bijhouden, zit ten met de moeilijkheid, of hiervoor ook het inzagerecht moet gelden. Ik geloof dat het goed zou zijn als de Minister van Binnenlandse Zaken wat dieper ingaat op de vraag, wat dit recht nu eigenlijk gaat omvatten. Wat valt er nu te verwachten wanneer wij in de Grondwet het recht op inzage op nemen?

Ook staan in de formulering van de conclusie geen uitzonderingen vermeld. Acht de Minister inderdaad geen situatie denkbaar, dat vanwege andere belangen inzage moet worden geweigerd?

Dan de openbaarheid van bestuur. In tegenstelling tot het inzagerecht heeft de Regering aan de bepalingen omtrent openbaarheid van bestuur vrij strakke grenzen gesteld. Zo wordt in antwoord nr.55 gezegd, dat een aantal met name genoemde belangen kunnen prevaleren boven het belang van de openbaarheid. Dan worden genoemd: de veiligheid van de Staat, de opsporing van strafbare feiten, het belang van de betrokken personen of diensten zelf, en dan ook nog – wat op zichzelf al niet zo gemakkelijk is – het belang van een ernstige belemmering van het bestuur. De criteria die de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, de commissie-Biesheuvel, in haar voorontwerp van wet voor weigeren van informatie heeft opgenomen, worden door de Regering als norm onvoldoende hanteerbaar gevonden om in de Grondwet een subjectief recht op informatie voor elke burger op te nemen. Hier dus geen subjectief recht, geen aanspraak voor elke burger. De Regering wil nu via een algemene grondwetsbepaling proberen te komen tot een mentaliteit van openheid zonder dat een wettelijke regeling wordt vereist. Daartoe wordt begonnen met een aantal richtlijnen die in de toekomst zouden kunnen leiden tot volledige wetgeving. Wij hebben hier te doen met een zeer complexe materie die bovendien zeer diep ingrijpt in het gebeuren binnen het overheidsapparaat. Wij zijn van mening van het een wijs besluit is van de Regering, vooralsnog geen wettelijke regeling in de Grondwet te eisen. Zowel het bestuur op alle overheidsniveaus – het gaat niet alleen om het rijksbestuur maar ook over de lagere overheden – als het ambtelijk apparaat zal zich op de gewenste openheid en openbaarheid moeten kunnen instellen. Men zal moeten wennen aan de situatie dat in het openbaar bestuur slechts die zaken niet openbaar zijn waarvoor een duidelijke reden aanwezig is. Dat is een omkering van de situatie die wij vroeger hadden. Toen was openbaarheid uitzondering. Overigens zullen deze redenen vaak aanwezig kunnen zijn, vooral als wij kijken naar de vier belangen die zijn opgenoemd door de Regering in haar nota. Het is de vraag hoe die afweging in de toekomst zal plaatsvinden. Wij zijn wel van mening dat een belangenafweging moet plaatsvinden. Wij delen niet het stand-

punt dat openbaarheid van bestuur zo allesoverheersend is, dat het alle andere belangen in het niet doet verzingen.

Van belang is natuurlijk de vraag hoe het afwegingsproces gestalte krijgt. Wie gaat afwegen en welke criteria worden daarbij gehanteerd? Heeft hier de door de Regering aangekondigde Raad voor de Openbaarheid misschien een belangrijke of de belangrijkste taak? Wij zouden het op prijs stellen in dien de bewindslieden iets dieper op deze Raad voor de Openbaarheid zouden willen ingaan. Zij hebben het losgelaten in de nota, en met name ook nog eens toegelicht in de antwoorden op de vragen. Wij willen toch wel weten wat de positie van de Raad voor de Openbaarheid zal zijn. Wat zal zijn taak zijn tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van de Regering van de Minister? Wat zal de positie van de Kamer zijn? Hoe ziet de Regering de verhouding van de raad tot de lagere overheden? Hoe zal deze raad zijn samengesteld? Wij achten het gewenst dat over de raad meer duidelijkheid tot stand komt.

De openbaarheid van rapporten van adviescolleges zal op korte termijn in een wetsontwerp aan de Kamer worden voorgelegd, zoals in de nota is aangekondigd. De staatscommissie ziet in de openbaarheid van de adviezen van vaste colleges niet alleen voordelen. Zij stelt onder meer – dat heeft ons toch wel aangesproken – dat het niet onwaarschijnlijk is, dat openbare adviezen soms minder openhartig zullen zijn dan vertrouwelijke adviezen en dat zij de neiging zullen hebben een meer politiek karakter te krijgen. Wij achten deze bezwaren inderdaad mogelijk. Wij pleiten er dan ook voor bij het invoeren van deze openbaarheid met voorzichtigheid en zorgvuldigheid te werk te gaan. Ook op dit gebied geldt dat terugdraaien zeer moeilijk, zo niet onmogelijk zal zijn.

Wij delen ook het standpunt van de Regering, dat uitzonderingen mogelijk moeten blijven, zowel bij algemene beleidsadviezen als bij adviezen ten behoeve van wetgevende arbeid. In het geheel van de laatste advieslichamen neemt uiteraard de Raad van State een bijzondere plaats in. De Regering stelt dit ook.

Kan de Minister op deze bijzondere positie van de Raad van State wat dieper ingaan? Kan hij uiteenzetten waarom met name de Raad van State wat betreft de openbaarheid een uitzondering moet vormen? Zal openbaarheid

van de adviezen van de Raad van State wellicht invloed hebben op de wetgevende arbeid en wijziging doen brengen in de wetgevingsprocedure? Zal openbaarheid van de adviezen van de raad misschien uitzondering zijn en geheimhouding regel?

Aan de gewestvorming zijn twee conclusies gewijd. De eerste handelt over de mogelijkheid om in de plaats van provincies of gemeenten tredende gewesten te creëren. Zie ik het goed dat hier eigenlijk voor het woordje 'of' het woordje 'en' zou moeten worden ingevoegd? De antwoorden op de gestelde vragen hebben meer duidelijkheid geschapen omtrent de doelstelling van de Regering en met name omtrent het begrip 'terzijdestelling', maar het is misschien toch goed hier nog eens nader op in te gaan, ten einde geen misverstanden te laten bestaan. Als ik het goed begrijp wordt het door deze grondwetsherziening mogelijk om naast gewesten die gevormd worden met behoud van bestaande provincies en gemeenten gewesten in het leven te roepen ter vervanging van bestaande provincies, gemeenten of delen ervan. Als ik op deze wijze de bedoeling van de Regering juist weergeef dan ontstaan er in feite toch twee soorten gewesten, te weten gewesten die een zuiver regionale functie hebben en gewesten die daarnaast ook gemeentelijke functies uitoefenen, omdat er geen gemeenten binnen dat gewest meer bestaan.

Mijnheer de Voorzitter! Hoewel wij vinden dat de bestuurlijke organisatie van Nederland aan herziening toe is, zetten wij vraagtekens bij een grondwetsbepaling, die inhoudt dat door de vorming van gewesten gemeenten kunnen worden opgeheven. De gemeenten worden door ons nog steeds gezien als onvervangbare bestuurseenheden op het dichtst bij de burger staande niveau. Zij vormen de basis van ons bestuurlijk systeem, dat daardoor zijn wortel vindt bij de burger in de gemeenschap waar deze woont en werkt.

Wij kunnen ons wel voorstellen dat in de bestuursgeledingen tussen de gemeenten en het Rijk aanzienlijke wijzigingen worden aangebracht, doch in het loslaten van de gemeente als onderste bestuurslaag zien wij vooralsnog grote gevaren. Los hiervan staan de vragen naar de optimale grootte van de gemeenten, het wenselijk aantal gemeenten, de toekomstige taken en bevoegdheden van gemeenten in het perspectief van de schaalbegro-

ting. Deze zullen alle aan de orde moeten komen bij de toekomstige herstructurering van het openbaar bestuur in ons land. Waar het hier om gaat is dat wij ons niet kunnen voorstellen dat een gewest de functie van een gemeente kan gaan overnemen. In het advies van de Raad van State wordt de mogelijkheid dat door de vorming van gewesten gemeenten moeten verdwijnen ook zeer terughoudend benaderd. Wij delen deze terughoudendheid. De Regering heeft definitief gekozen voor de gewestvorming van bovenaf. Dit sluit aan bij het standpunt, dat wij ook in het verleden na de totstandkoming van de ontwerp-gewestwet hebben ingenomen. Wij hebben anderzijds veel respect voor de vele bestuurlijke initiatieven, die in diverse delen van het land van onderop zijn ontwikkeld. Deze hebben vaak tot redelijke resultaten geleid ondanks de moeilijkheden, die beginnend bestuurlijk samengaan op zijn weg vindt. Het zou te betreuren zijn wanneer bij die toekomstige centrale regeling geen rekening zou worden gehouden met de verworvenheden van de pre-gewesten en andere samenwerkingsverbanden. Juist in het belang van een positieve en vruchtbare regionale samenwerking ware een zo soepel mogelijke overgang naar de toekomstige wettelijke situatie te verkiezen boven een abrupte invoering. In het antwoord op vraag 77 stelt de Regering uitdrukkelijk, dat de mogelijkheid van gewestvorming van onderop in de beoogde grondwetsherziening niet wordt uitgesloten. Mogen wij hierin een aanwijzing zien dat het in de bedoeling van de Regering ligt om in de wettelijke regeling een soepele overgangsregeling daar waar deze zinvol gehanteerd kan worden in te bouwen?

Wel is het op andere wijze dan rechtstreeks verkiezen van de gewestbesturen uitdrukkelijk uitgesloten.

De rechtstreekse verkiezing wordt imperatief gesteld. Wij zijn het hier in beginsel mee eens. In het voorlopig verslag naar aanleiding van de ontwerp-gewestwet hebben wij reeds het standpunt ingenomen dat de toekomstige gewestbesturen een eigen legitimatie van de kiezers zullen moeten krijgen. Wij vragen ons echter wel af of ook in dit opzicht niet op grond van dezelfde redenering als hierboven weergegeven de mogelijkheid van een overgangsregeling onder het oog moet worden gezien. Het staat immers vast dat het nog geruime tijd zal duren alvorens de Gewestwet in werking zal zijn en ondertussen gaan de regionale ontwikkelingen door en is te verwach-

Aarts

ten en te hopen, dat nieuwe initiatieven genomen zullen worden. Er kunnen te zijner tijd zwaarwegende motieven zijn om in een gegeven situatie gedurende een overgangstijd een bepaalde op afwijkende wijze gekozen gewestraad te handhaven. Het goed functioneren van dat gewest in de toekomst kan daarmee zijn gediend. Zie ik het goed dan is een dergelijke tijdelijke afwijking op grond van het imperatieve grondwetsartikel niet mogelijk. Kan de Minister daarover zijn mening geven? Is een dergelijke overgangsregeling slechts mogelijk indien een additioneel artikel in de Grondwet wordt opgenomen?

Mijnheer de Voorzitter! In tegenstelling tot het antwoord op vraag 79 zijn wij wel van mening, dat met de totstandkoming van gewesten met eigen taken, bevoegdheden en financiën en met een rechtstreeks gekozen bestuur de vierde bestuurslaag in ons land is geïntroduceerd, tenzij de provincies als bestuurslaag volledig zouden verdwijnen – of als alternatief de gemeenten – en er geen landsdelen voor in de plaats zouden komen. De realiteit gebiedt dit te stellen. De gewesten zullen, zoals de omschrijving in antwoord 74 stelt, een eigen beleid gaan voeren voor het betrokken territoir, hetgeen het gebied is waar ook gemeenten hun aangepaste taken uitvoeren.

In antwoord 74 staat tevens dat zij een beleid kunnen 'doen' voeren, hetgeen mijns inziens wijst op de mogelijkheid dat het gewest de bevoegdheid zal krijgen om medewerking van de gemeenten te vorderen. Het is moeilijk om in te zien dat hier niet gesproken zou moeten worden over een verticale bestuurskolom, bestaande uit vier geleidingen: Rijk, provincie, gewest en gemeente, elk met een eigen takenpakket.

Nu is het maar de vraag – dit is meer aan de orde geweest, o.a. bij de begrotingsbehandeling – wat men onder 'bestuurslaag' verstaat. In ruime zin gesproken kan men zelfs komen tot 6 bestuursgeleidingen, want dan zou men de Europese Gemeenschap en de deelgemeenten er ook bij moeten tellen. Ik wil het echter niet te ingewikkeld maken. Wij achten de eerder genoemde vier toch ook in enge zin bestuurslagen die tot elkaar in een duidelijke verhouding staan. Kan de Minister ingaan op het begrip 'bestuurslaag'? Kan de Minister dan tevens op de verhouding van provincie, gewest en gemeente wat dieper ingaan, met name wat het toezicht betreft? Krijgen

we een opstapeling van toezicht op toezicht? Zal het voor de burger duidelijk zijn waar de bevoegdheden van het ene niveau eindigen en die van het andere beginnen? Het moet niet gebeuren dat ons bestuurssysteem zo ondoorzichtig is, dat alleen zeer professionele en juridisch geschoolde mensen zich daarin wel kunnen bevinden. Als wij niet oppassen, wordt het een uiterst moeilijke verstrengeling. Mijnheer de Voorzitter! Voor wat betreft conclusie nr. 18, de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris en de burgemeester, wil ik allereerst verwijzen naar het standpunt van onze fractie, dat ik in de derde openbare commissievergadering heb uiteengezet. Wij hebben onder meer gesteld dat het onverantwoord is te achten, aan deconstitutionalisering te denken zonder tevoren diepgaand de gevolgen daarvan voor ons gedecentraliseerd staatsbestel te hebben overwogen. Wij zijn in dit standpunt gesterkt door herlezing van wat de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens deze commissievergadering heeft opgemerkt over de zwaarte van de gevolgen van de overgang van de benoemde naar de gekozen functionaris. Op blz. 400 zegt de Minister dat de overgang 'een belangrijke verandering zou moeten betekenen voor ons stelsel van gedecentraliseerd openbaar bestuur. Dan zou een veel grotere mogelijkheid tot ingrijpen door het centrale bestuur moeten bestaan'. Met andere woorden: ons gedecentraliseerd systeem zou op de tocht komen te staan! Is sterkere centralisatie – dat wordt toch met zoveel woorden gezegd – dan de filosofie van dit kabinet? Ik meen bij verschillende gelegenheden juist het tegendeel te hebben beluisterd. Op diezelfde bladzijde geeft de Minister zijn persoonlijke mening. Hij stelt: 'Omdat ik het gedecentraliseerd bestuur in Nederland zo ontzaglijk belangrijk acht, ben ik voorstander van handhaving van de bestaande toestand'.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde haalt wat ik heb gezegd uit zijn verband. Ik heb gesproken over deconstitutionalisering. Toen zijn vragen gesteld over hetgeen er zou moeten veranderen, wanneer er een benoemde commissaris en een benoemde burgemeester zouden komen. Daarop heb ik antwoord gegeven. Bij deconstitutionalisering is in nog geen enkel opzicht beslist over benoemen of kiezen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben dit de vorige

keer ook besproken. Dat is toch een verschil in taxatie van het risico dat men wil lopen? De Minister stelt zich persoonlijk op het standpunt dat de centralisatie zeer belangrijk is. In dat systeem zullen bovendien grote veranderingen moeten worden aangebracht volgens de Minister; hij heeft gesteld dat Gemeentewet, Provinciewet enz. zullen moeten worden veranderd. Men kan toch stellen dat nu juist de Grondwet er is om die zaken op te nemen die enorm belangrijk zijn. De Minister kan dan zeggen dat er méér zaken in Nederland enorm belangrijk zijn die toch niet in de Grondwet staan, maar wij hebben het nu over ons bestuurssysteem. De woorden van de Minister in de openbare commissievergadering dat hij persoonlijk geen voorstander van de gekozen burgemeester is, hebben bij ons de indruk gewekt dat dan ook niet het risico mag worden genomen dat de gekozen burgemeester in Nederland bij gewone meerderheid in de Kamer wordt ingevoerd. Daarom is er toch wel verband met de Grondwet, ook al wordt er geen keuze gedaan. Men gaat hiermee toch een bepaalde richting op, omdat het kwalificeren en niet-kwalificeren ook uitdrukkelijk de importantie van een zaak aangeeft. In de gehele context waarin de Regering deze zaak heeft gebracht, valt niet te ontkennen dat de gekozen burgemeester – de verandering in de Gemeentewet waardoor de burgemeester in plaats van benoemd voortaan gekozen zal worden – de volgende stap zou moeten zijn in de filosofie van het kabinet. Misschien niet in de filosofie van de Minister, maar wel in die van minstens een groot aantal leden van het kabinet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Er kan aan het betoog van de heer Aarts een merkwaaardige conclusie worden verbonden, mijnheer de Voorzitter, namelijk dat hij blijkbaar verwacht dat op het moment, waarop een gewone meerderheid van deze Kamer zal mogen beslissen dat de burgemeester voortaan gekozen zal worden, die gewone meerderheid er ook inderdaad zal zijn. Anders zou hij immers niet zo aandringen op het behoud van de grondwettelijke bepalingen op dit punt. Blijkbaar is hij bang dat een meerderheid van de Kamer inderdaad zal besluiten tot een gekozen burgemeester, als dit punt uit de Grondwet wordt gehaald. Welnu, mijnheer de Voorzitter, dan vraag ik hem bereid te zijn te erkennen dat een meerderheid van de bevolking dit blijkbaar wil. Vervolgens vraag ik hem waarom hij dit punt zó belangrijk vindt

Aarts

dat naar zijn mening dit standpunt van een minderheid in de Grondwet bescherming moet vinden.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben hier nog nooit uitvoerig over gesproken. Deze dagen zal dit iets duidelijker worden als er een motie ter zake door de heer Tilanus zal worden ingediend – nu heb ik mij toch nog versproken, mijnheer Tilanus – en deze ter discussie komt. Dan zal duidelijk blijken hoe de standpunten zijn.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat kan nu niet ter sprake komen. Nu kan uitsluitend ter sprake komen of het nodig is dat iets in de Grondwet wordt vastgelegd. Zoals de Minister zeer duidelijk heeft aangegeven, kan men voor ontgrondwettelijkheid zijn op dit punt en vervolgens voor handhaving van de huidige benoemingseisen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Het is maar de vraag of men dat risico wil nemen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Of men het risico wil nemen dat de meerderheid van de bevolking iets anders vindt! Ja, daar gaat het inderdaad om.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Nu, dat weet ik nog niet, mijnheer de Voorzitter. Het zou een zeer moeilijke situatie geven als wij zo weinig zekerheden in onze Grondwet en ons staatsstelsel zouden inbouwen dat bij elke wisseling van meerderheid weer een ander systeem zou kunnen worden ingericht. Wij zijn van mening dat er een aantal wezenlijke punten in een bestuursstelsel zijn die enigszins de tijden zouden moeten kunnen trotseren. Niet helemaal overigens; wij pleiten niet voor unanimité in de Kamer, maar wel voor een gekwalificeerde meerderheid. Welnu, bij het onderhavige punt gaat het om één van die wezenlijke punten.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ja, dat ben ik best met u eens, maar u hebt zo weinig vertrouwen. Ik hoop dat dit ook zal geschieden als dit punt niet in de Grondwet is geregeld. U hebt blijkbaar aanwijzingen dat, als dit punt niet in de Grondwet is geregeld, deze Kamer in meerderheid vóór verkiezing van burgemeesters zal zijn. Dat vind ik een hoopvol teken, maar ik vraag u dan waarom u een Grondwet nodig hebt om een dergelijk meerderheidsbesluit van de bevolking tegen te houden.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Waarom zouden wij dan 'überhaupt' een Grondwet nodig hebben?

De heer **Aarts** (K.V.P.): Inderdaad, dat geldt voor elk artikel in de Grondwet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Maar waarom nu juist bij dit punt?

De heer **Aarts** (K.V.P.): Omdat wij dit punt wezenlijker vinden dan andere punten.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als ik nu bij voorbeeld voorstel om de burgemeester niet meer voorzitter van de raad te laten zijn, is bij aanneming van dit voorstel de burgemeester verkiesbaar. Alleen de voorzitter van de raad moet volgens de Grondwet door de Kroon benoemd worden!

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mag ik u een tegenvraag stellen, mijnheer Jurgens? Waarom wilt u imperatief in de Grondwet hebben dat de gewestraden rechtstreeks gekozen worden en dat dit ook moet gelden voor de gemeenteraden? Hebt u zo weinig vertrouwen dat wij dit niet in een gewone wet kunnen regelen?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat heb ik helemaal niet gesteld. Ik heb steeds volgehouden, dat de zaak niet in de Grondwet geregeld moet worden, maar in de gewone wet. Ik laat het dus over aan de gewone meerderheid en ik heb het volste vertrouwen, dat deze Kamer nooit zo stom zal zijn om wat betreft het systeem om de vier jaar om te gaan. Als nu besloten wordt tot benoeming, blijft er nog de mogelijkheid, dat men ooit overgaat tot een systeem van verkiezing. Ik maak mij sterk, dat dan niet vier jaar later of korter men terugkeert naar een benoemingssysteem. Dat zou immers de gekheid zelf zijn. Ik heb geen Grondwet nodig om mij van dit soort gekheid te weerhouden.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik meen, dat de heer Jurgens de conclusies nu wat naar zich toe haalt. Hij doet ook niet geheel recht aan wat ik heb gezegd. Ik heb erop gewezen, dat men bij het beoordelen van het deconstitutionaliseren de gevolgen voor het systeem moet overwegen. Dit is het verschil van mening tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en ons. Hij stelt steeds, dat er gevolgen zullen zijn, die echter niet ter zake doen wanneer men beziet of de Grondwet moet worden gewijzigd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik heb begrepen, dat hij vertrouwen heeft dat, als de zaak straks ontgrondwettigd is, het huidige systeem zal worden gehandhaafd. U heeft dit vertrouwen niet. Dat is het verschil.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Neen, **het** is een kwestie van het risico nemen. De Minister zal hopen, dat het hetzelfde blijft, niet alleen nu maar ook over tien jaar en bij een verkiezing die, door welke omstandigheid ook, bijzonder merkwaardig uitvalt. Er zijn dan zaken, die men niet zomaar moet kunnen wijzigen. Er moet wel een stroming tot uitdrukking kunnen komen in een politieke wereld – daarom die gekwalificeerde meerderheid; verder gaat niemand bij geen enkel punt – maar wij vinden het iets anders als vele zaken, die met gewone meerderheid kunnen worden veranderd, zo gemakkelijk kunnen worden gewijzigd. Bovendien, wat zijn de gevolgen? Als die gevolgen sterk centralistisch zouden zijn, dan is dit voor ons al voldoende reden om daar in de Grondwet bezwaren tegen te maken. Bovendien heeft de heer Kortman in het laatste nummer van

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Is een benoeming van de Kroon niet sterk centralistisch?

De heer **Aarts** (K.V.P.): Het gaat om het systeem.

Mijnheer de Voorzitter! Wij vinden, dat wij de risico's niet moeten lopen omdat het een ontzaglijk belangrijke zaak is, die decentralisatie, en wij met zijn allen weten, dat in een gedecentraliseerde eenheidsstaat een zeer subtiel samenspel moet bestaan tussen de zo autonoom en gedecentraliseerd werkende organen en de eenheid, die er binnen de staat moet zijn. Er moeten verbanden zijn, door middel van personen of door middel van wetten. Nu zijn die verbanden er door middel van de personen en zij komen er in de toekomst door de wetten. De gemeente- en provinciewet zullen zodanig moeten worden veranderd, dat onze eenheidsstaat moet worden veiliggesteld. Daarom willen wij dat risico niet nemen.

Overigens, niet alleen een sterkere centralisatie is van belang. De heer Kortman heeft in zijn artikel, dat uiteraard strekt tot verdediging van de benoemde burgemeester en commissaris, gesteld, dat overal waar de gekozen functionaris werkzaam is, in de ons omringende landen, een sterke verambtelijking van het lokale bestuur optreedt, zowel in België als in Duitsland als in Frankrijk. De prefect in Frankrijk, de gemeentesecretaris in België en de Stadtverwalter in Duitsland noem ik in dit verband. Er zijn zekerheden ingebouwd, opdat de autonomie niet leidt tot verstoring van de eenheidsstaatsgedachte. Er moeten regels zijn en de benoemde ambtenaar

Aarts

heeft bij mij minder genade in dit opzicht dan de benoemde burgemeester.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Zijn die gekozen wethouders van de K.V.P. zulke doetjes, dat zij zich door de ambtenaren laten regeren?

De heer **Aarts** (K.V.P.): Het ligt er maar aan, of het ambtenaren zijn, die gewone gemeentelijke ondergeschikte posities hebben of dat zij aangesteld zijn door het hoger gezag. De prefect in Frankrijk is een zeer machtig man, ondanks het feit, dat hij ambtenaar is omdat hij niet ondergeschikt is aan het plaatselijke gezag.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U bent het toch met mij eens, dat er voortreffelijke gekozen wethouders zijn, die een groot stuk gemeentebestuur verrichten in Nederland? Dit zal toch niet veranderen als er ooit een andere vorm van benoeming of verkiezing komt?

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Als het zover zou komen zou zelfs ik achter de voorstellen tot wijziging van die verhoudingen gaan staan. In ons systeem is het niet mogelijk, dat er volkomen zelfstandige besturen zijn, die niet op enigerlei wijze gekoppeld zijn aan het hogere gezag. Hetgeen de Commissaris nu als rijksambtenaar tot taak heeft zal op een of andere manier moeten worden gehandhaafd.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U bent zelf burgemeester geweest en ik neem aan, dat u zo nu en dan ook vakantie hebt genomen. Er is dan een wethouder loco-burgemeester en die vervult dan alle taken van de burgemeester, ook de taken ingevolge artikel 76 van de Gemeentewet en eventueel zal hij ook bepaalde zaken ter vernietiging voordragen. Het gaat om het feit, dat die taken in de wet worden genoemd en het gaat er niet om of de burgemeester wordt benoemd of gekozen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Dat ben ik niet met u eens. Ook deze vergelijking gaat mank. Een tijdelijke waarneming kan zich in allerlei situaties voordoen en het is de vraag of je deze tijdelijke waarneming als een systeem op zich zelf wilt zien. De Minister heeft over deze gevolgen niet gesproken. Graag zou ik hierover een volledige discussie willen hebben, want nu beweegt de discussie zich eigenlijk op de grens van de ontoelaatbaarheid. De Voorzitter zou elk ogenblik kunnen zeggen: Dit gaat formeel gezien te ver. Daarom krijgen wij dit soort discussies, mijnheer Franssen.

Mijnheer de Voorzitter! In de openbare commissievergadering heeft de Minister gezegd, zich nog eens te zullen bezinnen op het punt van de formalisering van de inspraak en het overleg. Met de grote meerderheid van de Kamer zijn wij van mening, dat tot op grote hoogte moet worden voldaan aan de wensen van inspraak en overleg over het profiel van een nieuw te benoemen burgemeester. Hierbij kan misschien zelfs worden gedacht aan de persoon van de kandidaat of aan de namen van de kandidaten. De Minister heeft gezegd, mijn suggestie om dit wettelijk te regelen nog eens te willen bezien.

Ik wil hieraan toevoegen dat overeenkomstig dit standpunt de benoeming van de gewestvoorzitter door ons als een prerogatief aan de Kroon wordt voorbehouden.

Mijnheer de Voorzitter! Concluderend wil ik zeggen, dat wij in beginsel positief staan ten opzichte van de conclusies 15, 16, 17 en 20 en dat wij vooralsnog bezwaren hebben tegen de vorming van gewesten, die in de plaats treden van gemeenten, zoals onder andere in conclusie 19 staat vermeld. Voor een definitief oordeel wachten wij uiteraard een nadere uitwerking van deze conclusies in wetsontwerpen af. Conclusie nr. 18 wordt door ons van de hand gewezen.

Mijnheer de Voorzitter! Een opmerking van de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de derde openbare commissievergadering heeft mij aan het denken gezet over iets wat al in mijn onderbewustzijn leefde. De Minister sprak over de waarde en betekenis van beginselverklaringen in een grondwet. Hij noemde daarbij als voorbeeld een bepaling uit de grondwet van Weimar omtrent het sociale karakter van de eigendom. De zin en betekenis van deze verklaringen zijn volgens de Minister gelegen in het feit, dat daaruit de intenties van een volk blijken.

Ik heb mij mede naar aanleiding daarvan afgevraagd of het geen voorkeur zou verdienen om tegen de achtergrond van deze intentie in de Grondwet als beginselverklaring op te nemen, dat de decentralisatie de grondslag is van het openbaar bestuur in Nederland. De Proeve spreekt over het in Nederland aanvaarde beginsel en postulaat van de territoriale decentralisatie. Dit beginsel noemt de Proeve één van de voornaamste karaktertrekken van de Nederlandse staatsinrichting. Ook het eindrapport van de staatscommissie stelt op blz. 279:

'Het beginsel van de territoriale decentralisatie vormt één van de traditionele

grondslagen van ons staatsrecht'. Dit past ook in de gehele sfeer van de grondrechten, met name van de sociale grondrechten, omdat het hier gaat om, zoals onder meer de VNG in haar advies over de Proeve zegt, het recht van de burger om geregeerd te worden door een lokaal bestuur, dat zo dicht mogelijk bij hem staat en dat hem de beste kansen biedt tot actieve deelneming aan het openbaar bestuur. Mijnheer de Voorzitter! Uiteraard kan de werking van een dergelijke beginselverklaring slechts die van een richtlijn zijn, zowel aan de wetgever als aan het bestuur. Aangezien echter de Grondwet toch onder meer tot uitdrukking zou moeten brengen de infrastructuurle sfeer, die in ons land bestaat, zou een dergelijke instructie van betekenis kunnen zijn. Ik zou gaarne het oordeel van de Minister hierover willen vernemen.

□

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil spreken over het onderdeel van de reeks gedachten 'gekozen formateur, districtenstelsel' en over de eventuele koppeling van het een aan het ander. Het is nu bijna vier jaar geleden, dat wij het 'voorproefje' van deze discussie hebben gehad naar aanleiding van het initiatiefwetsontwerp van de leden Van Thijn, Goudsmit en Aarden. De heer Bakker heeft in dat debat toen gezegd: Dit is het hoogtepunt en eindpunt van de discussie. Ik weet niet of het een hoogtepunt was; een eindpunt was het in ieder geval niet. Daarna hebben wij drie dagen een openbare commissievergadering over de voorstellen van het kabinet gehouden. Deze week spreken wij hierover plenair. Ik geloof niet dat de tegenstanders van de beide voorstellen, waarover ik wil spreken, er erg rouwig over behoeven te zijn, dat de discussie vier jaar geleden geen eindpunt opleverde. Ik heb uit de vergaderingen van de commissie de indruk dat voor de voorstellen van het kabinet nu nog wat minder steun doorklinkt dan vier jaar geleden in de Kamer doorklonk in de discussie over het initiatiefwetsontwerp van de heer Van Thijn. Wij spreken vandaag over een aftreksel van een aftreksel. Het initiatief van de heer Van Thijn was indertijd al een compromis, gezien de oorspronkelijke gedachte van D'66. Dat was toen water in de wijn. Waar wij nu over spreken is wat wijn in het water, omdat anders dan de toenmalige indieners van de voorstellen, die wij vandaag bespreken, hebben gezegd dat – en dit is een duidelijk verschil – voor het kabinet geen absolute koppeling tussen beide voorstellen bestaat.

Wiegel

Het kabinet spreekt in de nota over een nauwe samenhang. Dat is wat anders dan 'onlosmakelijk verbonden'. In de openbare commissievergadering is dan ook aan de Minister van Binnenlandse Zaken de vraag gesteld of, als het voorstel om de kabinetsformateur rechtstreeks te doen kiezen wordt verworpen, dan de Regering uiteindelijk toch met een wetsvoorstel komt met betrekking tot de een of andere vorm van een districtenstelsel. Daarop is toen geen concreet antwoord gekomen. Toen is gezegd: Wij hebben nader beraad nodig. Nu wij vandaag plenair discussiëren, geloof ik dat wij van de Regering mogen vragen, toch wat minder vaag te zijn. Deze vraag lijkt mij niet onredelijk. Het kabinet heeft kennis kunnen nemen van wat van de zijde van de Kamer in de openbare commissievergadering is gezegd. Over de wel of niet koppeling van de beide voorstellen is een uitgebreid debat geweest. Het zou naar mijn mening ten opzichte van de Kamer onjuist zijn, als het kabinet schuilevink zou blijven spelen. Klarheid is nodig. Mij lijkt dat niet behoeft te worden afgewacht wat straks misschien de Eerste Kamer – als deze nog zin heeft om over de verschillende gedachten waarover wij vandaag spreken te discussiëren – hierover zal zeggen. Ik geloof dat voldoende is gesproken om nu van onze zijde aan het kabinet te kunnen vragen: Zeg nu precies wat je van plan bent. Die klarheid is wel gekomen van de zijde van de fractie van de P.v.d.A. Wij zijn daar erkentelijk voor. De heer Stofelen heeft op 11 november in de commissievergadering niet de term 'onverbrekelijke samenhang' gebruikt. Hij heeft gezegd dat beide voorstellen zeer duidelijk met elkaar verbonden zijn. Ik proefde daarin alsof toch de deur nog op een kier zou staan. De heer Van Thijn heeft de deur echter duidelijk dicht gelaten. Eerst verklaarde hij buitenparlementair via 'Het Vrije Volk' dat er een onverbrekelijke band is en dat zijn fractie zal vasthouden aan de koppeling. Op 25 november heeft hij dit in de Kamer bevestigd. Nu van de zijde van verschillende fracties in dit Huis een bepaald standpunt over die koppeling is gegeven, zouden wij graag van het kabinet vernemen wat men van plan is te doen als de motie Van der Sanden wordt aangenomen. Overweegt het kabinet dan toch de mogelijkheid om te komen tot de invoering van een districtenstelsel? Ik vraag dit omdat de klarheid nodig is. Ik kan mij voorstellen dat hierover

binnen het kabinet discussie is geweest. Ik zou mij kunnen indenken dat de heer De Gaay Fortman vanuit zijn achtergrond een ander standpunt heeft dan de Minister-President. Wij zijn dan ook blij dat de Minister-President hier aanwezig is. Toen hij nog lid was van deze Kamer heeft hij van harte gestaan achter het standpunt van de heer Van Thijn en de zijnen, toen zij bij hun initiatief spraken over de onlosmakelijkheid.

In de openbare commissievergaderingen is gezegd dat wij af moeten van de wippositie van bepaalde partijen. Ik constateer dat er vandaag voor sommige groeperingen een wippositie is. Misschien zijn het nu wel de kleine fracties en mijn fractie die op die wip zitten. Samen met de drie grote confessionele partijen kunnen wij trachten de motie aan te nemen waarin de gekozen formateur wordt afgewezen. Als ik kijk naar de fractie van de P.v.d.A., is er daarna wellicht ook een andere constellatie mogelijk – ook met de kleine partijen en mijn fractie – die in staat zal zijn om het districtenstelsel te laten verdwijnen.

Naar mijn mening is het voorstel van het kabinet niet alleen een aftreksel van het voorstel van de heer Van Thijn. Ik heb ook de indruk dat het heilig vuur, waarmee vier jaar geleden de initiatiefnemers ten strijde trokken, wat is verdwenen. In de drie linkse partijen gelooft men blijkbaar zelf niet meer in de mogelijkheid dat de gedachte, die men vier jaar terug nog zo vurig verdedigde, zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij kijk ik alweer naar de heer Van Thijn die buitenparlementair heeft gezegd dat de P.v.d.A. indertijd min of meer het trekpaard van D'66 was. Op de vraag of het een halszaak zou zijn als de confessionelen, liberalen en anderen beide voorstellen van het kabinet zouden verwerpen, heeft hij geantwoord dat hij zich er nog op moest beraden. Als men zoiets hoort en leest, dan kan ook een vreemde in Jeruzalem constateren dat, al vóór het plenaire debat is begonnen, duidelijk de indruk bestaat dat de P.v.d.A. zich gewonnen geeft en dat men zich erbij neerlegt als de voorstellen van het kabinet door de Kamer worden afgewezen.

Er is wel gezegd dat de P.v.d.A. vandaag in de aanval zou gaan tegen K.V.P. en A.R.P. Wij zien dit altijd met heel veel plezier. Er wordt veel tam tam gemaakt, maar dit zouden wel gewoon losse flodders kunnen zijn. De K.V.P. en A.R.P. weten dat de P.v.d.A. nu toch uiteindelijk bakzeil zal halen. Ik neem dus aan dat zij weinig reden zul-

len hebben om op dit moment op de loop te gaan.

Naar mijn mening hebben zij daar ook gelijk in. De P.v.d.A. heeft namelijk niets nagelaten om de K.V.P. en de A.R.P. zich vast te laten houden aan hun standpunt van 1971. De heer Van der Sande heeft hier al over gesproken. Heel duidelijk is van socialistische zijde gezegd dat het kiezen van de formateur nodig is om tot twee blokken te komen. Drie blokken zou strijdig zijn met het doel, omdat dan het midden zou beslissen. Wellicht denken K.V.P. en A.R.P. dat zij door de P.v.d.A. worden beschouwd als het midden. Ik blijf daar buiten. Ik heb wel de indruk dat zij er geen behoefte aan hebben om zich stuk te laten spelen. Ik ben ervan overtuigd dat, als dit voorstel wordt aangenomen, dit inderdaad de consequentie heeft dat A.R.P., K.V.P. en C.H.U. worden vermalen in de Nederlandse politiek.

Het kabinet heeft een aantal argumenten om te komen tot de invoering van de gekozen formateur. Het belangrijkste argument is: de kabinetsformaties duren zo lang. De Staatssecretaris heeft daaraan nog toegevoegd: Het huidige stelsel onttrekt beslissingsmacht aan de invloed van de kiezers, het huidige stelsel is eigenlijk een soort parlementaire oligarchie en de formatie van nu is onderhandelen, manoeuvreren, manipuleren door een klein aantal politieke leiders. Ik weet niet, of de laatste argumenten door de Staatssecretaris zijn gebruikt met de gedachte, dat deze argumenten de oorspronkelijke tegenstanders van het kabinetsvoorstel over de streep zouden trekken. Ik heb die indruk niet. Ik praat alleen over het eerste argument van het kabinet, namelijk dat de formaties zo lang duren. Dit is zeker het geval; wij behoeven alleen maar te kijken naar de formatie van het kabinet, dat nu voor ons zit. Ik geloof niet, dat dit het gevolg is van de regels, die nu gelden, maar dat dit het gevolg is van de opstelling, die de verschillende politieke partijen kiezen.

Niet alle politieke partijen zeggen voor de verkiezingen met wie zij na de verkiezingen wel en met wie zij na de verkiezingen niet willen regeren. De Partij van de Arbeid en de V.V.D. hebben de laatste jaren – op dat punt zijn wij het eens – altijd gezegd met wie zij wel en met wie zij niet aan het bewind wilden zijn. De confessionele partijen hebben het niet gedaan en dat kan worden betreurd. Wij zouden het ook onjuist kunnen noemen, maar ik geloof niet, dat dit ons het recht geeft – ik kijk naar de Staatssecretaris –, met de regels van

Wiegel

het staatsrecht zo om te gaan, deze regels zo te manipuleren, dat partijen dan worden gedwongen, te doen wat zij niet willen en zo met die regels te manipuleren, dat bepaalde partijen, die nog steeds beschikken over een grote aanhang onder het Nederlandse volk, stuk worden gewreven.

Mijn fractie vindt het geknutsel aan de regels een oneigenlijke methode om tot politieke duidelijkheid te komen. Het is niet alleen zo, dat de formaties lang duren, doordat een aantal fracties in dit huis moeite hebben, soms maandenlang nodig hebben, om tot een uiteindelijke politieke keuze te komen. Ik geloof ook – ik kijk dan speciaal naar de laatste formatie –, dat formaties lang kunnen duren, doordat sommige andere fracties er behoefte aan hebben, wat weg te masseren van de beloften, die zij vóór de verkiezingen aan de kiezers hebben gedaan. De Partij van de Arbeid en de twee andere partijen ter linker zijde hebben gezegd: wij gaan sowieso niet na de verkiezingen met die partijen in zee, met wie wij voor de verkiezingen geen akkoord hebben gesloten. Uiteindelijk is dit wel gebeurd; op een rare manier waarover wij verschillende keren hebben gesproken. Wij behoeven hierop niet terug te komen. Ik geloof dat men tot de conclusie kan komen dat, als men wil proberen het functioneren van de parlementaire democratie te verbeteren, men niet in de eerste plaats moet grijpen naar de regels, maar dat de partijen bij zichzelf moeten beginnen.

Ook geloof ik dat de voorstanders van het voorstel waarover wij nu spreken zo bezeten van dit voorstel zijn, dat zij de gevolgen en de kwade kanten ervan of niet doorzien of niet willen doorzien. Ik zou enkele van die kwade kanten op een rijtje willen zetten.

Er wordt gezegd: nu zijn de kiezers monddood; nu hebben zij geen invloed op de vraag, welk soort kabinet uiteindelijk uit de bus komt. Het voorstel van het kabinet wil bevorderen het samengaan van partijen vóór verkiezingen, wil bevorderen dat er enkele kandidaat-formateurs komen met een programma, met een mogelijk schaduwkabinet, dat een keer in het licht kan komen of niet in het licht kan komen. Mijn voorganger de heer Geertsema heeft op 16 februari 1971 daarover het volgende gezegd. In de conceptie van de voorstanders van deze gedachte doet het er geen klap toe of de kiezers bij verkiezingen op de ene dan wel op de andere partij van een combinatie stemmen. Verschillen tussen

partners worden weggemalen. Onderlinge verschuiving in de krachtsverhoudingen kan geen effect meer hebben op datgene wat voor de verkiezingen is opgesteld. Het wordt een eenheidsworst, zei de heer Geertsema toen, een eenheidsworst die de kiezers alleen maar hebben te slikken. Ik zou graag willen dat het kabinet een commentaar geeft op die bezwaren die golden in 1971 en die naar mijn mening ook op dit moment nog gelden. Ik geloof dat er een tweede bezwaar is aan te voeren, nl. dat het ook heel goed mogelijk is – ik zeg het nog maar voorzichtig – dat de kiezers, als de systematiek van het kabinet het zou halen, zich uiteindelijk ernstig teleurgesteld zullen voelen, als zij kijken naar de werking van dit stelsel. De heer De Kwaadsteniet heeft het op 11 november in de openbare commissievergadering zelfs zo gezegd: De kiezer kan zich bedrogen voelen. Ik geloof dat hij daarin volstrekt gelijk heeft, en dat wij moeten uitgaan van de realiteit – het lijkt mij ten minste een realiteit – dat de kans groot is dat geen enkele kandidaat-formateur de meerderheid zal halen. Ik neem aan dat, als de gedachten van het kabinet worden gerealiseerd, dan de Partij van de Arbeid met een eigen kandidaat zal komen. Ik zou mij kunnen voorstellen dat het C.D.A. dan zo ver is, dat men ook met een eigen kandidaat komt. Ik sluit ook niet uit, dat mijn partij dan met een eigen kandidaat komt. De liberalen zijn voor de oorlog wel eens de verkiezingen ingegaan met de leuze: zet meer liberalen naast Colijn. Dit heeft ons niet zoveel opgeleverd. Ik geloof dan ook dat wij niet al te zeer doen aan koffiedik-kijken als wij er van uitgaan dat er waarschijnlijk drie kandidaten, misschien wel meer ...

De heer **Bakker** (C.P.N.): Beuker nog!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ja, of de heer Bakker; waarom niet?

Het zou best eens zo kunnen zijn – laten wij van de realiteit uitgaan – dat geen van die kandidaten de meerderheid haalt. Wat gebeurt er dan?

Ook daarover is in de openbare commissievergadering gediscussieerd. Toen is van de zijde van het kabinet gezegd: dan keren wij terug naar de oude procedure. Dit leidt sowieso tot teleurstellingen, want de kiezers hebben gedacht: nu kunnen wij gaan kiezen voor een kabinetsformateur, nu kunnen wij ook bepalen wie er Minister-President wordt. De realiteit in de politiek zal zo zijn dat men dit dan uiteindelijk niet kan.

De volgende kanttekening die ik wil maken, is dat, als wij terugkeren naar het oude systeem, dit er ook helemaal niet toe behoort te leiden, dat dan ook de uiteindelijke formateurskandidaat de kandidaat is van de grootste groepering die aan de verkiezingen heeft meegedaan. Als dit zo is, heb ik de indruk dat heel veel kiezers zich ook bedrogen zullen voelen. Er worden illusies gewekt en ik geloof dat, als men die illusies wekt en als men zeker weet dat er in de praktijk niets van terecht komt, daarmee alleen maar de politiek als geheel in discrediet komt. Daarvan zijn wij een fervent tegenstander. Blijkt de situatie die ik zojuist heb geschetst in de realiteit, dan komt ongetwijfeld de neiging op, een tweede ronde in te voeren. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft op 25 november gezegd, dat de Regering een tweerondenstelsel afwijst, aangezien zij het een stap naar een presidentieel systeem vindt. Ik ben het daarmee eens. Ik geloof echter toch, dat die drang er zal komen. Ik verneem graag van de voorstanders van de gekozen kabinetsformateur in de Kamer hoe zij tegenover het eventuele tweerondenstelsel staan. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft ook gezegd dat als niemand de meerderheid haalt, het voor de hand ligt, dat de kandidaat van de grootste groep formateur wordt. Ik meen dat dit per definitie helemaal niet voor de hand behoort te liggen. Het verleden wijst niet in die richting. De laatste vijftien jaar is het misschien maar een enkele keer gebeurd. Indertijd is de heer De Kort, voorzitter van de K.V.P.-fractie, de grootste fractie, formateur geworden. Ik heb niet de indruk – mijnheer de Voorzitter – dat ieder voor zich daaraan de beste herinneringen heeft. Ik zeg dit alleen maar om te onderstrepen dat het in het verleden helemaal niet zo is geweest, dat per definitie de voorzitter van de grootste fractie formateur wordt. Ik vind het ook niet per definitie voor de hand liggend. De grootste groepering behoeft helemaal niet de groepering te zijn die met andere het beste tot een meerderheid kan komen. Ik kan mij zeer wel voorstellen, dat een kandidaat van een kleinere groep, met op de achtergrond het programma van zijn groep, wel tot een meerderheidskabinetsformatie in staat is en de kandidaat van de grootste groep niet. Ik verneem hierop graag commentaar van het kabinet. Ik heb gesproken over de mogelijkheid, de bijna-zekerheid, dat geen enkele kandidaat-formateur de meerderheid zou halen. Ik wil ook ingaan op de mogelijkheid dat een kandidaat wel de

Wiegel

meerderheid haalt. Er zijn twee varianten. De eerste is dat de kandidaat die de meerderheid haalt ook in het parlement een meerderheid achter zich heeft. De tweede variant is dat hij geen meerderheid achter zich heeft. In het ene geval is de gekozen formateur helemaal niet nodig. Weinigen zouden in opstand komen indien de man die als formateur wordt gekozen en die in de Kamer een meerderheid achter zich blijkt te hebben door de Koningin tot formateur wordt aangewezen. Uitgaande van die gedachte is het voorstel van het kabinet overbodig.

Wat moeten wij echter in het geval dat een formateur wel de meerderheid haalt maar dat zijn groep niet de meerderheid haalt? De heer Jongeling heeft een paar namen genoemd. Wat dient te gebeuren als de gekozen formateur erin slaagt een kabinet te vormen – dat lijkt mij niet zo moeilijk; voor de verkiezingen heeft hij zijn groep al bij elkaar – maar in de Kamer een meerderheid tegenover zich vindt? De Minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd, dat zo'n formateur een zekere morele positie heeft en dat hij mag rekenen op een zekere welwillendheid. Het laatste staat helemaal niet vast. De constatering dat hij mag rekenen op een zekere morele positie vind ik gevaarlijk. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft ook gezegd dat niet in de eerste plaats mag worden gedacht aan kamerontbinding, indien een gekozen formateur in de Kamer een meerderheid tegenover zich vindt. De keuze ten aanzien van de samenstelling van het parlement moet dan prevaleren boven de keuze van de formateur. Met de laatste uitspraak ben ik het eens. De uitspraak dat niet in de eerste plaats moet worden gedacht aan kamerontbinding houdt in, dat de Minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid van kamerontbinding openlaat. Toen dan ook door de heer Scholten in een interruptie aan de Minister werd gevraagd, of deze die gedachte in de Grondwet wilde vastleggen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken gezegd, dat dat niet moest gebeuren. Ik ga ervan uit, zo zei de Minister, dat het parlementaire stelsel wordt gehanteerd door fatsoenlijke mensen en dat dat automatisch leidt tot de toekomst, zoals de Minister die voorspelt. Ik meen, dat dat wat vaag is. De opening is in ieder geval gelaten. Het is niet uitgesloten. Die vraag zou ik hier willen stellen. Net als in 1866–1868 kan er een harde 'clash' komen tussen Regering en volksvertegenwoordiging.

Minister De Gaay Fortman: In 1866 had de Regering enige tijd het vertrouwen van de Kamer gehad. Het kabinet Van Zuylen van Nijeveld-Heemskerk werd toen niet onmiddellijk op de dag dat het in de Kamer verscheen naar huis gestuurd. Integendeel, er is wat tijd verstreken nadat het kabinet was opgetreden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik onderschrijf volledig wat de Minister heeft gezegd. Ik heb alleen maar gereleveerd aan die jaren, omdat ik niet uitsluit, dat als de gedachte van het kabinet het haalt, wij net zo'n harde clash als wij honderd jaar geleden hebben gehad en die uiteindelijk leidde tot de functionering van het parlementaire stelsel, zoals het nu werkt, weer kunnen krijgen tussen Regering en volksvertegenwoordiging. Ik zou daarover graag wat van de zijde van de Regering horen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Die 'clash' is toch wel een verbetering geweest.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Jazeker!

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Het zou dus kunnen zijn, dat een toekomstige 'clash' ook nog niet zo gek zou uitpakken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wij kunnen ook de toekomstige 'clash' voorkomen. Dat kan heel eenvoudig wanneer het kabinet zijn voorstellen niet indient.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dan blijven wij ook met de brokken zitten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Welke brokken?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De brokken die ook door u erkend zijn, namelijk dat wij op het ogenblik een systeem hebben, dat geen duidelijkheid biedt en ons niet die kansen op regeringsvorming geeft, die wij graag zouden willen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb niet gezegd, dat dit systeem alle duidelijkheid biedt, maar dat partijen, fracties, die op dit moment functioneren, ervoor zorgen, dat er niet altijd die duidelijkheid komt. Ik kan mij heel goed voorstellen, dat als bepaalde groeperingen vóór de verkiezingen van 1972 zich wat anders hadden opgesteld dan zij hebben gedaan, wij helemaal niet een zo langdurige formatie zouden hebben gehad. Ik kan mij ook voorstellen, dat als partijen daaruit lering trekken voor de toekomst, wij ook met ons huidige stelsel tot zeer redelijke kabinetsformaties kunnen komen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De partijen hadden natuurlijk ook al in 1972 lering kunnen trekken. Uw ervaring van de laatste jaren leidt nu niet bepaald tot grote hoop.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Daar kan ik helaas niets aan doen. Wie van ons in dit huis had verwacht, dat de kabinetsformatie na 1972 zo zou lopen? Dat is mogelijk geweest in dit systeem. Het is niet het gevolg van het systeem maar van het gemorrel en gesjoemel, dat wij na de verkiezingen hebben gezien. Degenen, die daaraan hebben meegedaan, moeten daaruit maar zelf lering trekken.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat systeem is juist dat gemorrel en gesjoemel.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het staat niet los van het systeem. Het is een systeem dat het toe staat.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Binnen het huidige kiesstelsel en de huidige systematiek voor de aanwijzing van een formateur is het toch heel goed mogelijk, dat partijen zonder morrelen en sjoemelen komen tot een reële bijdrage aan kabinetsformaties? Ik zou dat de heren voor de toekomst nog eens in overweging willen geven.

De Staatssecretaris heeft een interessante opmerking over deze methode gemaakt.

Hij zei, dat de casuspositie, dat een formateur wel de meerderheid haalt en diens groepering niet, niet voorkomt, maar dat als deze wel mocht voorkomen, hiervoor een oplossing is te vinden. Het staat op blz. 191 van de Handelingen van de openbare commissievergadering van 25 november. De Staatssecretaris zei er ook bij: Een oplossing hiervoor is wel te vinden, maar ik heb niet de vrijheid, die nu aan de Kamer voor te leggen.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Het is beslist een misverstand, waarop u zich baseert. Ik heb nooit gezegd, dat als die situatie zich voordoet, daarvoor een oplossing is te bedenken. Ik heb gezegd, dat er een methode is te bedenken, waardoor de situatie zich niet kan voordoen. Dat zijn twee verschillende zaken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Naar mijn mening staat het zo in de Handelingen. Ik meen, dat het onwaarschijnlijk is, zo zei de Staatssecretaris, dat dit zich onder het voorgestelde systeem zal voordoen. Maar indien men daarover anders oordeelt, is daarvoor naar mijn mening ook een oplossing te vinden. De Staatssecretaris heeft er bij gezegd: Ik voel daarom niet de vrijheid

Wiegel

hetgeen naar mijn mening een oplossing zou kunnen bieden, thans aan de Kamer voor te leggen. Ik neem aan, dat er na de openbare commissievergaderingen enig beraad binnen het kabinet is geweest. Ik neem aan, dat de Staatssecretaris daarbij is uitgenodigd. Ik zou mij kunnen voorstellen, dat nu toch wat meer licht komt op die mogelijke oplossing, die de Staatssecretaris voor ogen had. Als hij zegt, dat hij inderdaad geen oplossing voor ogen had, dan is dat alleen maar plezierig, lijkt mij.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Ik vind het een teleurstelling.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn betoog over de gekozen formateur afronden met de conclusie, dat ik in de eerste plaats niet verwacht, dat het voorstel van het kabinet inderdaad ertoe leidt, dat een van de kandidaten de meerderheid haalt en dus, dat dit tot grote frustratiegevoelens bij het Nederlandse volk zal leiden. Ik wil in de tweede plaats constateren, dat ook onder het huidige stelsel het heel goed mogelijk is, dat tot een zuivere en tot een zo openbaar mogelijke kabinetsformatie wordt gekomen. Ik wijs op de gevaren, die eraan vastzitten, dat wel de ene kandidaat de meerderheid zal halen, maar zijn groep in de Kamer niet. Wij zullen van harte de motie van de heer Van der Sanden steunen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik constateer toch wel, dat tot nu toe die zuivere uitkomsten bij het huidige stelsel niet zijn gebleken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik bestrijd die constatering niet, maar ik wil herhalen, wat ik eerder heb gezegd. Het zit niet in het systeem, maar in het manoeuvreren van de verschillende groeperingen. Soms wordt door een bepaalde groepering zodanig gemanoeuvreed, dat de kiezers zullen zeggen: Inderdaad, deze groepering manoeuvreert overeenkomstig de beloften, die zij heeft gedaan. Andere groeperingen zullen dat niet doen. Als zij willen, dat de kabinetsvorming meer open geschiedt, dat er een betere oplossing uitkomt en dat het niet zo lang duurt, laten zij maar eens proberen niet de regeltjes, maar zichzelf te veranderen. Dat lijkt mij een goed begin.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Kunt u wat meer duidelijkheid verschaffen over de vraag, wat u verstaat onder een zuivere formatie? Is dat een formatie, die vrij snel tot stand komt, in overeenstemming met de verkiezingsuitslag? Dat betekent derhalve, dat als de

V.V.D. bij zo'n formatie betrokken zou zijn, zij dan geen hoge programmatische eisen zal stellen, anders gaat de formatie natuurlijk weer erg lang duren. Het alternatief is, dat de V.V.D. wel die eisen stelt en dan duurt de formatie lang. Stelt de V.V.D. die hoge programmatische eisen niet, dan pleegt zij kiezersbedrog, want dan slikt zij na de verkiezingen haar verkiezingsprogramma in. Wat is nu zuiver volgens uw definitie?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Bij dat begrip 'zuiver' kunnen vele elementen worden betrokken. De partijen dienen zich in de eerste plaats te houden aan hetgeen zij de kiezers hebben beloofd. In de tweede plaats zouden zij voor de verkiezingen moeten zeggen – en ik ben daarvan een groot voorstander – met welke partijen zij wel en niet tot een kabinetsvorming na de verkiezingen willen komen. Er is ook uitgebreid – ook in onze kring – gesproken over de wenselijkheid om voor de verkiezingen tot een zekere akkoordsluiting te komen. Dat zit er, gelet op de opstelling van de verschillende partijen, lang niet altijd in. Als elke partij haar bijdrage levert aan die zo groot mogelijke duidelijkheid, dan kan de kabinetsformatie in ieder geval doorzichtig zijn. Als het dan in plaats van drie maanden, vier maanden duurt, dan is dat het ergste niet. De gevaren, die aan het stelsel, dat de geachte afgevaardigde voorstaat, kleven, vind ik veel groter dan die, welke kleven aan het huidige systeem.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Ik geloof, dat u de gevaren van het huidige systeem enigszins onderschat. In de eerste plaats is de V.V.D. diverse malen slachtoffer geworden van tussen-tijdse kabinetswisselingen, zonder dat daarbij verkiezingen aan te pas kwamen. Dat heeft de geachte afgevaardigde in het geheel niet behandeld. In de tweede plaats heeft de geachte afgevaardigde nog steeds geen antwoord gegeven op mijn vraag, wat onder een zuivere kabinetsformatie moet worden verstaan. Waaraan tilt de geachte afgevaardigde zwaarder? Het stellen van eisen, die overeenkomen met de beloften, aan de kiezers gedaan – het inbrengen van het programma bij de formatie – of het intrekken van dat programma en dus kiezersbedrog plegen? Hieruit moet een keuze worden gedaan.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat kan men toch helemaal niet enerzijds anderzijds zeggen?

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Dat is de essentie van dit systeem.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! De kabinetsformaties, die wij altijd hebben gehad – misschien zou men de laatste ervan kunnen buitensluiten – waren na de verkiezingen een kwestie van overleggen, onderhandelen en compromissen sluiten. Ik heb niets tegen het sluiten van compromissen en ik heb er ook helemaal niets op tegen om op een gegeven moment als het compromis tot stand is gekomen, te zeggen: op die punten hebben wij toegegeven en op die andere punten hebben wij onze zin gekregen. Men kan toch ook heel eerlijk staan voor het compromis, dat men gemaakt heeft? Dat is toch een hele zuivere opstelling?

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu tot het districtenstelsel, een punt dat voor mijn fractie thans en in het verleden buitengewoon zwaarwegend kan worden genoemd. Toen de vorming van het kabinet-Biesheuvel geschiedde, is van onze kant in het overleg ingebracht, dat in ieder geval dat kabinet niet zou mogen komen met een voorstel tot invoering van het districtenstelsel en is tussen de onderhandelende fractievoorzitters afgesproken, hetgeen in de latere openbaar gemaakte werkafpraak is te zien, dat ook al zouden beide Kamers een zodanig voorstel aannemen, toch het kabinet niet het contraseign zou zetten. Ik herhaal dit om nog eens aan te geven hoe zwaar dit vraagstuk voor ons weegt. Bij de kabinetsformatie die begon na de verkiezingen van 29 november 1972 is mijn fractie op hetzelfde standpunt blijven staan. Wij hebben gezegd, zoals blijkt uit verschillende stukken terwijl het ook is gesteld in een mondelinge overleg, dat wij de invoering van zo'n districtenstelsel afwezen en dat wij ook de eventuele medewerking van een kabinet daaraan niet zouden kunnen accepteren.

Nu kijkend, ook met het oog op de recente historie, naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging meen ik dat onze argumenten door dit stelsel niet zijn aangetast en geloof ik zelfs dat de verkiezingsuitslagen van 1972 en ook die van de Statenverkiezingen van 1974 de kwaliteit van het huidige systeem hebben bevestigd. Natuurlijk zitten aan het huidige stelsel niet alleen voordelen verbonden. Bij de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (in Van Welderen Rengers wordt daarop nog eens gewezen) is een reeks van bezwaren tegen dat stelsel aangevoerd. In het werk van Van Welderen Rengers staan er een zestal. Als men deze bezwaren op een rij zet en men vergelijkt deze met de

bezwaren tegen het districtenstelsel dan menen wij dat de bezwaren tegen het districtenstelsel toch veel zwaarder wegen. Er is wel gezegd door de voorstanders van het districtenstelsel, dat dit systeem leidt tot minder fracties in de Kamer. Ik meen, dat dit niet zo behoeft te zijn. In 1913, toen ook een districtenstelsel gold – een ander dan dat wat het kabinet nu overweegt, een veel verdergaand stelsel, zou men kunnen zeggen – waren er op een zetel van 100 in de Kamer 8 fracties. Ik geloof dan ook dat invoering van het systeem dat het kabinet voorstaat niet automatisch behoeft te leiden tot minder partijen. Of het ervan komt, hangt helemaal af van de situering van het kiezersbestand van de partijen over het gehele land. Partijen, die een evenwichtig over het land gespreide aanhang hebben, zullen verdwijnen, terwijl partijen, die een meer geconcentreerde aanhang hebben, het nog net zullen halen. Als ik spreek over de actualiteit van heden, zullen partijen als de P.P.R. en de C.H.U. naar alle waarschijnlijkheid verdwijnen en zal een partij als de C.P.N., die ongeveer net zo groot is, althans in deze Kamer, het nog net halen omdat de aanhang van die partij geconcentreerd is in bepaalde gebieden. Ik meen dat dit verschil in behandeling nog eens extra de onbillijkheid van het voorstel van het kabinet tekent. Wat is het billijke van dit voorstel, als het er toe leidt dat partijen met een vergelijkbaar grote aanhang onder het Nederlandse volk geconfronteerd worden met de omstandigheid, dat de ene partij wordt weggemaaid en de andere niet?

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben het zoëven over het argument gehad om de kabinetsformateur rechtstreeks te doen kiezen. Dat argument was de langdurigheid van de kabinetsformaties. Om daarop bij het districtenstelsel nog even terug te komen: Als men vindt dat dit het belangrijkste argument is, moet men een zodanig systeem ontwikkelen – mevrouw Kappijne van de Coppello heeft hierover in de openbare commissievergadering gesproken – dat die partijen, die de schuld dragen van de lange kabinetsformaties, de pin op de neus wordt gezet. In het voorstel van het kabinet gebeurt dat echter niet, integendeel: Die partijen die bij kabinetsformaties betrokken zijn, worden beloond met extra zetels, de partijen die er altijd buiten hebben gestaan, wordt de nek omgedraaid. Een ander woord dan 'zetelroof' voor het voorstel van het kabinet

valt dan ook naar mijn mening niet te bedenken.

Door de voorstanders van het beperkte districtenstelsel is ook gezegd dat hun voorstel de efficiency bevordert. Ik weet niet of dat zo is, maar ook al was het zo, dan moet het niet in de eerste plaats de efficiency zijn, maar het recht en de reële mogelijkheid van iedere kiezer om zijn stem uit te brengen op de partij van zijn hart of zijn verstand die maatstaf moet zijn voor het kiesstelsel dat wij willen hebben. Ik behoef hier vanmiddag niet op te komen voor de kleine fracties in dit huis; zij zijn mans genoeg om dat zelf te doen.

Wanneer wij echter kijken naar de opstelling die de kleinere, maar diep gewortelde partijen zowel van rechts als van links in deze Kamer altijd hebben gekozen, kan men in de eerste plaats constateren dat zij weerspiegelen een facet van hetgeen in ons volk leeft. Voorts hebben zij in het verleden voldoende duidelijk bewezen dat zij een verrijking in de politieke discussie brengen. In de derde plaats is de invloed die zij hebben, groter dan hun zetel; met name geldt dit voor de invloed die zij hebben op de opstelling van de grotere groeperingen. In de vierde plaats kan men constateren dat het niet de kleinere fracties zijn die de kabinetsformatie bemoeilijken. Ik zou hierover graag meer van de Regering horen.

Naar onze opvatting moet het kiesstelsel zodanig zijn dat het in de eerste plaats leidt tot een zo representatief mogelijke volksvertegenwoordiging en dat dat voorts nieuwe stromingen een kans geeft. Daarnaast mag het niet diepgewortelde partijen van hun wortels afsnijden. Voor het levend houden van ons parlementaire stelsel, voor het vertrouwen van de burgers in onze democratie is het noodzakelijk dat aan die voorwaarden wordt voldaan.

Protestbewegingen die kunnen opkomen onder een deel van het volk, die zich kunnen richten tegen een bepaald beleid of tegen bestaande partijen, moeten de kans hebben om zich parlementair te vertalen. Ons stelsel – dat is een van de belangrijke argumenten voor het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – biedt de kans aan nieuwe groeperingen om zich parlementair te vertalen. In het verleden hebben wij dat gezien; ik behoef overigens de namen niet te noemen. De kiezers kunnen onder het huidige systeem die partijen die nieuw opkomen een kans geven. Zij kunnen die partijen in staat stellen om te laten zien wat ze waard zijn. De kiezers zijn dan – ook dat bewijzen de verkiezingsuitslagen –

ook mans genoeg om, wanneer zij partijen eenmaal in staat hebben gesteld om in het parlement te komen, er weer van harte aan mee te werken om die partijen praktisch geheel uit het parlement te laten verdwijnen als ze weinig presteren.

Bestaat die mogelijkheid niet, mijnheer de Voorzitter, bestaat niet de mogelijkheid voor de burgers om hun gevoelens via hun stem te uiten, dan meen ik dat het grote gevaar bestaat dat de burgers zich van de democratie afkeren, dat men naar andere wegen gaat zoeken. Andere wegen kunnen juist in dit stelsel van democratie dat wij gelukkig in ons land hebben, ook gevaarlijk zijn.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Hadden zij in de jaren voor de oorlog toch ook geen neiging om zich van de democratie af te keren? Was toen niet de opstelling tussen partijen bij het stelsel dat wij nu hebben, zodanig dat men er misselijk van werd? De bezwaren die u terecht hebt genoemd van Van Welden Rengers, had u wel wat meer aandacht mogen geven.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat zou de heer Franssen dan misschien kunnen doen, mijnheer de Voorzitter. Wij opereren immers vanuit een verschillende positie. Als hij spreekt over de situatie van voor de oorlog, wil ik nog het volgende opmerken. Voor de oorlog is de N.S.B. erin geslaagd om in het parlement te komen; vertegenwoordigers van de N.S.B. hebben toen kunnen laten horen wat zij vonden. Ik durf de stelling aan dat – wanneer dit niet mogelijk zou zijn geweest – het gevaar erin zou hebben gezeten, dat de N.S.B. op een gegeven ogenblik een grotere aanhang onder ons volk had gekregen dan nu onder het huidige stelsel het geval was. Juist dit is een duidelijk argument voor mijn stelling.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik heb de indruk, dat uw stelling althans voor Duitsland niet opgaat.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wij spreken dan ook niet over Duitsland en over het Duitse systeem, maar over Nederland en het Nederlandse stelsel. Dit is exact het verschil. Ik zou het kabinet...

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik vind dit niet uw sterkste argument. Op dit moment is de N.S.B. verboden en u wilt toch niet de mogelijkheid openen voor het oprichten van zo'n partij op dit moment?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik zeker niet, mijnheer de Voorzitter. Ik ben ook niet over de situatie van voor de oorlog begonnen. In het algemeen kan ik stellen,

Wiegel

dat ik ervan overtuigd ben, dat onder het kiesstelsel, dat wij nu hebben, bepaalde gevoelens – onrust of onlust of andere gevoelens – een ruime kans krijgen om zich parlementair te vertalen. Ik vind dit van het allergrootste belang omdat ik niet wil uitsluiten dat, als dit niet gebeurt, een deel van de burgers zegt: onze mensen komen er niet, wij hebben gekozen en onze partij zit nu toch niet in de volksvertegenwoordiging. Men krijgt dan ongetwijfeld meer verzet tegen het parlement, de politiek, de democratie dan wij nu onder dit systeem hebben.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Met dien verstande, dat u nu al het risico neemt, dat de andere kant ook mogelijk is, met het bezwaar, dat elk geestelijk strominkje wordt geregistreerd binnen het parlement en dat de regeringsvorming minder en minder mogelijk is en wordt. Dit wekt ook frustraties op en dat kan ook tot grote narigheid leiden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Op zichzelf is dit juist. Men kan de kleine fracties in dit huis echter niet verwijten, dat zij er mede schuldig aan zijn, dat de kabinetsformaties zo lang duren.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is een argument, dat niemand heeft gebruikt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik ga uit van het voorstel, dat het kabinet indient. Dit leidt tot het verdwijnen van kleine partijen en het kabinet heeft daarbij de argumentatie, dat onder andere de kabinetsformatie zoveel beter zal gaan functioneren. Dat klopt niet met elkaar, mijnheer de Voorzitter.

Minister **De Gaay Fortman**: Natuurlijk klopt het wel. Het een heeft niets met het ander te maken. Niemand heeft gezegd, dat het districtenstelsel moest worden ingevoerd omdat de kleine partijen de formatie bemoeilijkten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dan vervalt ook het argument voor het voorstel, dat de formatie erdoor zal worden bekort. De combinatie van beide voorstellen leidt er dan helemaal niet toe.

Minister **De Gaay Fortman**: Het zit hem juist in andere overwegingen en niet in deze. Deze overweging is hiervoor nooit gebezigd.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wellicht kunnen wij van de Regering vernemen – bij interruptie of bij de beantwoording – wat nu het exacte argument is voor het districtenstelsel.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat zou nu te lang duren; ik denk dat de Voorzitter hiertegen bezwaar zou maken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wij wachten het dan met veel belangstelling af, mijnheer de Voorzitter. Ook leg ik de Regering de vraag voor, of zij commentaar wil geven op mijn stelling, dat het huidige kiesstelsel meer dan enig ander stelsel de opening biedt voor politieke vernieuwingsbewegingen en tegelijkertijd ertoe leidt, dat zoveel mogelijk kiezers via het uitbrengen van hun stem op de volksvertegenwoordiger van de partij van hun keuze, in het parlement vertegenwoordigd kunnen zijn.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik begriep de heer Wiegel niet, mijnheer de Voorzitter. Als er ooit een voorstel zou liggen in welke vorm dan ook, dat het onmogelijk zou maken, aan verkiezingen deel te nemen, dan zou zijn stelling opgaan. Dit is echter niet aan de orde. Wij hebben toch ook bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer 28 politieke partijen gehad, die meegedongen hebben? Men heeft nu eenmaal een zeker aantal stemmen nodig, maar de deelname aan de verkiezingen – het tot uitdrukking brengen van wat men wenst via bestaande politieke groeperingen of op te richten partijen – is nog nooit tegengegaan.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat heb ik ook helemaal niet gezegd, mijnheer de Voorzitter. De heer Van der Sanden denke zich de positie eens in van een lid van de S.G.P., die bij voorbeeld in Maastricht woont. Die man mag dan al zijn leven naar de stembus toe, maar hij kan net zo goed al zijn leven thuisblijven als dit districtenstelsel van start gaat.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Thorbecke is ook in Maastricht gekozen, weet u het nog?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ja zeker, maar Thorbecke was dan ook geen lid van de S.G.P.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog een enkele nadere vraag aan de Regering stellen op het stuk van de uitwerking van het voorstel van het kabinet wat betreft het districtenstelsel. Het kabinet heeft gezegd dat het districtenstelsel, dat het voorstelt, de samenbundeling tussen partijen bevordert. Nu heeft de Kiesraad daarover een aantal cijfers gepubliceerd en naar mijn inzicht zouden die cijfers wel eens in een andere richting kunnen wijzen. Bij verbinding van lijsten tussen bijvoorbeeld drie groeperingen, waarvan één groepering duidelijk de grootste is, zou die grootste groepering bij lijstverbinding minder zetels krijgen dan wanneer zij geen verbinding zou aangaan.

Anders gezegd: Is het wel zo, dat het voorstel van de Regering inderdaad tot lijstverbindingen leidt? Is het niet zo, dat het stelsel, dat de Regering voor ogen heeft, fraaie perspectieven opent voor grotere groeperingen om allerlei lastige broertjes en zusjes kwijt te raken? Valt met de constatering, dat lijstverbinding niet leidt tot meer zetels voor de grootste groepering uit een combinatie maar juist tot minder, niet het argument van de bevordering van de samenbundeling weg? Valt daarmee ook niet een fundamentele steen weg uit het bouwwerk van het kabinet?

Mijnheer de Voorzitter! In de commissievergadering is gezegd, dat je heel goed lijstverbindingen kunt krijgen tussen groeperingen, die in werkelijkheid niet politiek met elkaar willen samenwerken. Je kunt lijstverbindingen krijgen tussen groeperingen, die er alleen maar op uit zijn om er voordeel van te hebben, maar die wezenlijk niet van plan zijn gezamenlijk op te trekken. Hoe ziet het kabinet dit?

Mijnheer de Voorzitter! Komt er in de Grondwet ook een bepaling over het maximale aantal districten? Prof. Simons heeft gezegd, dat dit mogelijk en wenselijk is. Wij hebben enige twijfels over de mogelijkheid. Als er zo'n districtenstelsel zou komen – wat het parlement verhoede – zouden wij het van belang achten, dat dan ook in de Grondwet wordt vastgelegd het maximum aantal districten, maar wij vragen ons af, of dit inderdaad kan. Graag zouden wij hierover een nadere toelichting van het kabinet vernemen. Mijnheer de Voorzitter! Het interessante van de discussie over beide voorstellen, waarover ik sprak, is dat het districtenstelsel – het voorstel van de gekozen formateur loopt de kans niet te worden aanvaard gezien de steun, die de motie van de heer Van der Sanden krijgt – van groot gewicht is voor de toekomstige invloed van verschillende partijen in dit huis. Mijn groepering zou er een tweetal interessante gevolgen van ondervinden. In de eerste plaats zouden wij evenals de Partij van de Arbeid en de K.V.P. meer zetels krijgen. Dat is altijd plezierig. In de tweede plaats zou er veel gemakkelijker dan op dit moment sprake kunnen zijn van een liberale-confessionele meerderheid in deze Kamer. Dat is voor ons een wenkend perspectief, vooral ook omdat dan bij voorbeeld het argument van de heer Aantjes om op dit moment niet met de V.V.D. in zee te gaan – er is geen meerderheid – mede dank zij de activiteiten van de heer De Gaay Fortman onder tafel zou

Wiegel

zijn gewerkt. Dit is op zichzelf een zeer interessante politieke ontwikkeling. Pragmatisch zouden wij derhalve heel goed tot de conclusie kunnen komen, dat wij erg graag dat districtenstelsel willen hebben. Ik meen echter, dat pragmatisme alleen – de partij van de pragmatici weet dat uit ervaring – niet tot overmatig succes leidt.

Ondanks de talrijke praktisch-politieke voordelen, die ons ten deel zouden vallen bij de invoering van een districtenstelsel, geven wij er toch verre de voorkeur aan om vast te houden aan onze principiële stellingname. Wij zijn niet bereid, mee te werken aan de totstandkoming van een systeem dat de werkelijkheid vertekent, dat grotere partijen zonder reden bevoordeelt en dat kleinere partijen doet verdwijnen. Wij geloven dat het Nederlandse volk, verscheiden in zijn achtergronden en in zijn beginselen, de democratie het beste kan beleven in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat thans bestaat. Wij horen straks ook hoe de andere fracties zich opstellen. Wij krijgen donderdag het antwoord van het kabinet. Wij laten het van dat antwoord en van de opstelling van de verschillende fracties afhangen of wij komen tot de gedachte, wellicht ook over het districtenstelsel een uitspraak van de Kamer te vragen.

De vergadering wordt te 16.40 uur geschorst en te 16.56 uur hervat.



Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Voor dat ik mijn betoog zal beginnen, wil ik iets doen wat nog niet van de zijde van de Kamer is gedaan. Ik wil namelijk mijn blijdschap uitspreken over het feit dat de Minister-President in ons midden is. Ik ben niet degene geweest die in de openbare commissievergadering daarom uitdrukkelijk heeft verzocht, maar ik heb het voorstel wel gesteund. Ik ben erg blij dat hij er is. Hij heeft reeds de suggestie gewekt, als zou hij de verslagen van de vergaderingen uitvoerig hebben gelezen. Toch is het prettig dat er althans één persoon hier in de zaal aanwezig is die iets meer frisheid, althans in zijn gelaatstreken, toont ten aanzien van de materie die wij hier nu al zo lang behandelen. Aangezien ik het voorrecht heb gehad de Minister-President in een bepaald debat te ervaren als een zeer diep staatsrechtelijk denker, verwacht ik zeer veel van zijn bijdrage aan dit debat. Mijnheer de Voorzitter! De vrucht van beraadslagingen in deze Kamer is

veelal een compromis. Dat kan een subtiel evenwicht zijn dat tot stand is gebracht door kunstgrepen waarvan men de spitsvondigheid moet bewonderen. Het kan ook een kleurloos, krakemikkig en innerlijk tegenstrijdig bouwsel zijn, dat bij iedereen, om uiteenlopende redenen, ontevredenheid opwekt. De voorstellen die het kabinet op tafel legt met betrekking tot de Eerste Kamer vormen een compromis van de tweede soort.

Zowel bij de voorstanders van de Eerste Kamer, als bij de tegenstanders daarvan, roept de politieke bouwval die het kabinet van de Eerste Kamer optrekt, irritatie op. Dat is in een openbare commissievergadering gebleken, maar het spreekt ook heel duidelijk uit de moties van de heren De Kwaadsteniet en De Vries. Mijn fractie is en blijft voorlopig voorstander van het handhaven van die Eerste Kamer.

Het tweekamerstelsel werkt nu zo'n 160 jaar in Nederland en heeft de regelmatig terugkerende aandrang om de Eerste Kamer af te schaffen tot nu toe weerstaan. Wat is de zin van een tweekamerstelsel? De zin daarvan is dat een zaak door twee verschillende lichamen wordt beoordeeld. Aanvankelijk zijn de verschillen tussen beide Kamers zeer sterk geaccentueerd geweest, in de vereisten voor verkiesbaarheid, in de wijze van verkiezing, in de periode waarvoor men werd gekozen en in de parlementaire bevoegdheden. Dat heeft te zamen geleid tot een per Kamer verschillende politieke praktijk, uitgeoefend door verschillende soorten politici.

In de loop der jaren groeiden de Kamers meer naar elkaar toe. Het is nu zo langzamerhand de vraag in hoeverre men het gelijktrekken van de eigenaardigheden en eigenschappen van beide Kamers kan voortzetten, zonder dat een volstrekte doublure ontstaat. Als beide Kamers namelijk als twee druppels water op elkaar gaan lijken dan begint er mijns inziens gegronde twijfel te ontstaan over de vraag of een tweekamerstelsel nog wel nut heeft. De vereisten voor het lidmaatschap der beide Kamers werden aan elkaar gelijk gemaakt in 1917. De zittingsperiode van de Eerste Kamer bedroeg sinds 1848 negen jaar en is sinds 1922 zes jaar. Om de politieke afwisseling van de wacht niet al te abrupt te laten geschieden, laat men de Eerste Kamer, uitgezonderd bij ontbinding wegens wijziging van de Grondwet, aftreden in gedeelten. Dat was ook het oude systeem bij de Tweede Kamer tussen 1848 en 1887. Toen trad de helft van de Tweede Kamer om de twee jaar af. Bij

de Eerste Kamer trad tot 1922 1/3 om de drie jaar af. Daarna trad om de drie jaar de helft af.

Nu is zes jaar voor de Eerste Kamer op zichzelf, vergeleken met vier jaar voor de Tweede Kamer, niet zo'n groot verschil, maar wanneer het tijdstip van verkiezing van provinciale staten nog verder in het verleden terug ligt, kan er wel een groot verschil in tijd liggen tussen de directe verkiezing van de Tweede Kamer en de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, gebaseerd op de eerder plaatshebbende directe verkiezing van provinciale staten. Ik moge een enkel voorbeeld uit de praktijk noemen. Bij de behandeling in eerste lezing van voorstellen tot grondwetswijziging in 1963 waren 37 Eerste-Kamerleden in 1960 gekozen op basis van de provinciale-statenverkiezingen van 1958. De Tweede-Kamerleden waren toen gekozen in 1959. De overige 38 Eerste-Kamerleden echter waren gekozen in 1956 op basis van de provinciale-statenverkiezingen van 1954. Die achterstand werd weer aardig ingehaald, doordat de tweede lezing geschiedde door een Eerste Kamer, die in haar geheel nieuw werd gekozen in 1963 op basis van de provinciale-statenverkiezingen van 1962. Zo ziet men maar weer, hoe nuttig een ontbinding, voorafgaande aan een tweede lezing, kan zijn.

Een dergelijk verschil van 9 jaar tussen de directe kiezersuitspraken kan verouderd worden geacht in een tijd, dat politieke generaties in de Tweede Kamer elkaar binnen anderhalf jaar opvolgen. Het zou een bijzondere kennis van de gerontologie vergen voor nieuwe kamerleden om een aantal van hun collega's aan de overzijde als hun politieke bet-, bet-, bet-overgrootouders te waarderen. Mijn fractie is er dan ook sterk voor geporteerd de zittingsduur van de Eerste Kamer terug te brengen tot 4 jaar en de Eerste Kamer in haar geheel te laten kiezen.

Voor de periodieke verkiezing zou men een vast tijdstip kunnen nemen. Verkiezing na ontbinding wegens grondwetswijziging maakt daarop wel inbreuk en zal hopelijk langzamerhand eens van gewoonte tot uitzondering worden. Dat vaste tijdstip zou bij voorbeeld kort na de provinciale-statenverkiezingen kunnen liggen.

Bij de zittingsduur van een na ontbinding gekozen Eerste Kamer zou met de eerstvolgende provinciale-statenverkiezingen rekening kunnen worden gehouden. Eerste en Tweede Kamer zijn in dat systeem elkaar al weer iets dichtergenaderd en zullen vermoedelijk een kleinere verschuiving in politiek

Kappeyne van de Coppello

beeld te zien geven, in zoverre Tweede-Kamerverkiezingen en provinciale-statenverkiezingen niet samenvallen. Het kabinet doet nu een stap verder in het gelijk maken van beide Kamers; het stelt voor, de Eerste Kamer direct te laten kiezen. Die stap gaat mijn fractie te ver. Natuurlijk is het waar dat kiezers meer invloed hebben bij een directe verkiezing dan bij een getrapte, maar door een directe verkiezing verandert het karakter van de Eerste Kamer zo sterk, zowel naar samenstelling als naar staatsrechtelijke grondslag, dat men zich kan afvragen, of het niet een opheffing op termijn is, want aan een tweede Tweede Kamer, of een halve Tweede Kamer extra bestaat toch werkelijk geen behoefte. Het getuigt van politieke wereldvreemdheid, van een moedwillig de ogen sluiten – en dit kan ik mij helemaal niet voorstellen als de Minister-President erbij zit – voor het circus van een verkiezingscampagne, wanneer het kabinet veronderstelt dat directe verkiezing van de Eerste Kamer geen enkele invloed zal hebben, zodanig dat het type Eerste-Kamerlid wijziging zal ondergaan. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft verklaard, dat Eerste-Kamerleden zo gebakken zijn – hij weet dit uit ervaring – dat zij zich weinig gelegen laten liggen aan de directe belangen. Ik denk dat dit baksel toch sneller voor directe belangen zal gaan rijzen als de kiezersgunst gewonnen moet worden. Dan blijft van die fraaie, koele, gedistantieerde heroverweging niet zoveel meer over.

Het is toch onvermijdelijk dat bij een directe verkiezing van de Eerste Kamer kandidaten in het politieke veld zullen worden gebracht die de kiezers rechtstreeks zullen moeten aanspreken? Nu heeft men als Eerste-Kamerlid te maken met leden van provinciale staten van zijn partij en de procedure van kandidaatstelling binnen die partij. Ik betreur het overigens met de heer Van der Sanden en anderen, dat er met stemmen gemanipuleerd wordt en dat men tot het indienen van de kandidatenlijsten en in de onderhandelingen daarna een soort politiek indianenspel met rekenmachines speelt. Die manipulaties zouden enigszins kunnen worden verminderd, wanneer men het stelsel van de vier kiesdistricten dat men nu heeft, wijzigde in één kiesdistrict voor de Eerste Kamer, alle provincies omvattend. Ik zou de Minister van Binnenlandse Zaken dan ook willen vragen, of dit ook zijn opvatting was, toen hij op een vraag van de heer Bakker, namelijk wat er ging

gebeuren met de verkiezing van de Eerste Kamer als het voorstel tot directe verkiezingen zou worden verworpen, antwoorde, dat de verkiezing dan zou plaatsvinden naar analogie van de Tweede Kamer. Het zou de zuiverheid van de evenredigheid die mijn fractie hoog houdt stellig ten goede komen. Zou die opmerking van de Minister dan ook betekenen, dat de restzetelverdeling voor de Eerste Kamer in systematiek gelijk zou worden gemaakt aan die voor de Tweede Kamer? De directe aanspreekbaarheid door de kiezers niet alleen tijdens de verkiezingscampagne maar ook daarna zal andere eisen stellen aan de vervulling van het Eerste-Kamerlidmaatschap. Ik zeg niet, dat de huidige leden van de Eerste Kamer niet aan die eisen zouden kunnen voldoen, maar ik betwijfel wel sterk, of zij dat allemaal zouden willen. Als de Eerste Kamer dan lasten van de directe vertegenwoordiging op zich zou nemen, zal zij aan de lusten, namelijk het uitoefenen van zwaardere politieke druk, zeker niet voorbijgaan. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd, dat het in de aard der dingen lag, dat, als een mens meer macht heeft, hij dan probeert die macht ook uit te oefenen, of dat iemand het dan zelfs tot zijn plicht zou rekenen dit te doen. Deze diepe psychologische benadering hanteerde de Minister om het terugzendingsrecht voor de Eerste Kamer af te wijzen, aangezien de Eerste Kamer dan wel eens zou kunnen gaan toegeven aan een neiging om meer in details te treden dan nu, zonder recht van amendement, gebruikelijk en gewenst is. Ik vind het weinig consistent dat de Minister die overweging niet betreft in een schatting van de staatsrechtelijke situatie, waarmee de Eerste Kamer dezelfde legitimatie zou hebben als de Tweede Kamer. Die legitimatie is naar mijn oordeel van groot belang voor de rol die de Eerste Kamer in de parlementaire verhoudingen speelt. Op het ogenblik wordt aangenomen dat de Eerste Kamer niet een kabinet naar huis kan sturen. Dit is dan een ongeschreven regel van parlementair gewoonterecht totdat de Eerste Kamer wel eens roet in het kabinetseten gooit. In de zomer van 1972 dreigde dat te gebeuren. Dreigen met naar huis sturen mag dus wel. Ministers laten aftreden komt weinig meer voor, al is wel 1958 ten gevolge van een interventie van een lid van de Eerste Kamer een staatssecretaris afgetreden. Politieke kleerscheuren kunnen dus kennelijk nog steeds in de Eerste Kamer worden opgelopen.

Waarom betracht nu de Eerste Kamer die vooral in de Tweede Kamer zo bejubelde wijze terughoudendheid in haar totale oordeel over het al dan niet mogen aanblijven van kabinetten? Omdat zij niet rechtstreeks door de kiezers is gekozen en het na ontbinding ook niet wordt. In een ernstig conflict tussen Regering en parlement heeft het ontbindingsrecht een sleutelfunctie. Een Kamer wordt ontbonden omdat zij geacht wordt niet langer de meningen der kiezers weer te geven en om de kiezers te raadplegen worden nieuwe verkiezingen gehouden. Het ontbinden van de Eerste Kamer heeft met dat oogmerk geen zin, omdat de leden van provinciale staten worden geraadpleegd en niet de kiezers. De ontbinding van 1904 was dan ook niet bedoeld om de kiezers te raadplegen maar om doelbewust voor een bepaald wetsontwerp een meerderheid te creëren.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De raadpleging van de leden van provinciale staten is natuurlijk maar een formele kant. Ik neem aan dat de partijbesturen die erachter zitten wel precies weten wat de uitkomsten zullen zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Misschien wel. In sommige partijen gebeurde het echter wel eens dat leden afweken van hetgeen partijbesturen zogenaamd hadden voorgeschreven. De mogelijkheid bestaat toch altijd in de praktijk.

Minister **De Gaay Fortman**: Maar bij de enige keer dat de Eerste Kamer is ontbonden is duidelijk gebleken, dat het zeer goede zin had. Daarna kwam het wetsontwerp er.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik was bezig dat even uiteen te zetten. De Minister weet dat natuurlijk zeer goed, zeker omdat het een belangrijk moment was in het politieke verleden van zijn partij. Het is evenwel mogelijk, dat de toestand in 1904 niet alle leden van de Kamer op dit moment zeer helder voor de geest staat. Daarom releveer ik het nog even. In Noord-Holland hadden de confessionelen winst behaald en verwacht mocht worden dat bij verkiezing van de Eerste Kamer dit zou doorwerken. Daarom ontbond Kuyper de Eerste Kamer. Laat men evenwel, zoals het kabinet wil, de Eerste Kamer rechtstreeks verkiezen, dan ontleent zij aan haar legitimatie van de kiezers evenzeer als de Tweede Kamer het recht om het beleid van een kabinet af te keuren dan wel het beleid van een bewindsman af te wijzen of een wetsontwerp te verwerpen.

Kappeyne van de Coppello

De scheiding die dit kabinet gaat aanbrengen tussen beleidsbeoordeling en medewetgeving door de Eerste Kamer is volstrekt kunstmatig. Voor terughoudendheid is na zo'n legitimatie geen reden meer en bij het ontbreken van een conflictenregeling kunnen beide Kamers en de Regering aardig in de moeilijkheden komen te zitten. Ik sluit niet uit, dat intussen wel veel denkwerk is verricht over het ontbinden van beide Kamers in het door het kabinet gewenste systeem. Tijdens de behandeling van de nota in de openbare commissievergadering kreeg ik de indruk dat het nog niet had plaatsgevonden.

De Kiesraad meende, dat uit het gelijktijdig kiezen van beide Kamers ook gelijktijdige ontbinding logischerwijze voortvloeide en dat daaromtrent dan een aparte bepaling in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. Het kabinet voelt voor het laatste niet. Het veronderstelt dat feitelijk de beide verkiezingen wel parallel zullen lopen en het wil het voor de rest overlaten aan de staatkundige praktijk. Erg veel houvast geeft die opvatting niet. Onder bepaalde omstandigheden, zo zegt het kabinet, zijn de bezwaren tegen een ongelijke politieke samenstelling van beide Kamers gewichtig genoeg om gelijktijdige ontbinding te doen plaatshebben. Mijn vraag is dan wat die bepaalde omstandigheden zijn. Als zij bepaald zijn, moeten zij hier ook kunnen worden medegedeeld. De uitspraak dat men het aan de staatkundige praktijk wil overlaten, beduidt niets anders dan dat men het niet weet en dat men het ook niet weten wil. Daarmee wordt bewust een staatsrechtelijke leemte opengelaten in een toch al innerlijk tegenstrijdige opzet. Die tegenstrijdigheid spreekt het sterkst bij de beknotten van de bevoegdheden van de Eerste Kamer die het kabinet voorstaat. Het budgetrecht verdwijnt; het enquêterecht wordt geschrapt; de tweede lezing van grondwetswijzigingen vervalt. Met betrekking tot wetsontwerpen en het beleid mag er eigenlijk alleen maar globaal worden gepraat. Politieke invloed uitoefenen is er niet meer bij. Ik heb niet de indruk, dat de kiezers met die vergrote invloed, die in het rechtstreeks verkiezen van een dergelijke Eerste Kamer besloten zou liggen, een stormloop op de stembureaus zullen ondernemen. Het budgetrecht is het oudste recht van een parlement. Hoe de Eerste Kamer van dat recht gebruik wil maken, moet zij zelf weten. Wij voelen er in ieder geval niets voor, haar dat recht te ontnemen.

Het kan zijn, dat het enquêterecht in de toekomst nieuw leven wordt ingeblazen. Wat is er eigenlijk op tegen, de Eerste Kamer dat onderzoekrecht te laten? Ook uit heroverweging kan een behoefte aan onderzoek voortkomen.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb al in de openbare commissievergadering gezegd, dat de Regering er geen bezwaar tegen heeft, ten aanzien van het enquêterecht de situatie te handhaven zoals zij is.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dat doet mij genoeg. Het uitschakelen van de Eerste Kamer bij de tweede lezing lijkt een hele slimme zet. De afschaffing van de Eerste Kamer kan dan niet meer door iets meer dan eenderde van haar leden worden tegengehouden; een gewone meerderheid in de Eerste Kamer voor haar eigen afschaffing is dan voldoende. Het verwijderen van de gekwalificeerde meerderheid uit de Eerste Kamer is het enige oogmerk, naar mijn indruk, achter deze wijziging. De verdediging ervan is niet consistent met de opvatting van het kabinet elders in de nota. Er zijn verschillende elementen naast elkaar aanwezig. Er is het element van de heroverweging van voorstellen door de Eerste Kamer zoals bij alle wetsvoorstellen in het algemeen. Er is het element van de zorgvuldigheid in de procedure door het houden van twee lezingen met een verkiezing ertussen opdat de kiezers geraadpleegd kunnen worden. En dan is er ten slotte het derde element, dat van de gekwalificeerde meerderheid in tweede lezing.

Nu zegt het kabinet dat de tweede lezing voor de Eerste Kamer niet nodig is, omdat die nadere beoordeling al in eerste lezing heeft plaatsgevonden en de kiezers zijn geraadpleegd door ontbinding van de Tweede Kamer. Ik geloof dat heroverweging en kiezersraadpleging hier niet goed onderscheiden worden. Het kabinet zegt veel waarde te hechten aan een heroverweging door de Eerste Kamer, zelfs als zij op dezelfde manier als de Tweede Kamer gekozen wordt, want de benaderingswijze van de Eerste Kamer zal toch een heel andere zijn. Juist vanwege die waardevolle heroverweging zal men dan een tweede lezing door de Eerste Kamer niet achterwege kunnen laten, en nog minder als zij rechtstreeks gekozen wordt, want dan zullen de kiezers ook hun invloed op die speciale heroverweging tot gelding moeten kunnen brengen. Voor het schrappen van de gekwalificeerde meerderheid – de kern van de zaak –

wordt geen enkel argument gegeven. Al met al is het een miezerig geheel. Het zou eerlijker en oprechter zijn geweest als men met een voorstel gekomen was de Eerste Kamer af te schaffen. Die rechtstreekse benadering vinden wij in de motie van de heer De Vries een standpunt dat wij respecteren doch niet delen. De motie van de heer De Kwaadsteniet spreekt ons wel aan met uitzondering van de passage over het recht van terugzending. Wat voor zin heeft het om de Eerste Kamer onder zwaarwegende omstandigheden een wetsontwerp met tweederde meerderheid naar de Tweede Kamer te laten terugsturen, als zij nu het recht heeft om onder – al dan niet zwaarwegende omstandigheden – met een gewone meerderheid een wetsontwerp te verwerpen?

Als men de nota naleest op de onderwerpen wetgevingsreferendum en volksinitiatief krijgt men de indruk dat ze er bij de haren bijgesleept zijn om snel in negatieve zin afgeraffeld te worden ten einde ongestoord over te gaan tot de rest van de constitutionele materie.

Vermoedelijk zijn ze er bij gesleept omdat men zich te elfder ure herinnerde dat Keerpunt iets over de wenselijkheid van een volksinitiatief bevatte. Als men over volksinitiatief spreekt, dan kan men vormen van een referendum niet geheel overslaan. Men wil er kennelijk niet aan, ook de Kamer niet. Ik betreur dat, omdat er zowel in een facultatief wetgevingsreferendum als in een volksinitiatief waardevolle elementen aanwezig zijn, die een grotere invloed van de kiezers mogelijk maken als correctie op het parlementaire stelsel, en niet als aantasting daarvan.

Mochten de kansen op invoering van een districtenstelsel stijgen of weer stijgen, dan zal mijn fractie erop aandringen, een facultatief referendum, al dan niet gekoppeld aan de mogelijkheid een volksinitiatief in te dienen, als correctie op de aantasting van de evenredige vertegenwoordiging te overwegen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans te spreken over sociale grondrechten en de toetsing van de wet aan de Grondwet. Het kabinet houdt een pleidooi voor de opnemng van sociale grondrechten in de Grondwet. Maar zodra er gevraagd wordt, welke die sociale grondrechten zullen zijn en welke normen ze zullen inhouden, dan wordt geantwoord, dat de concrete inhoud vruchtbaarder besproken kan worden in het kader van het wetsontwerp. Daar worden wij thans niet veel wijzer van, en mijn fractie ziet er dan ook van af,

Kappeyne van de Coppello

om in dit vage stadium uitspraken te doen, in hoeverre waarborgen tot individuele en maatschappelijke ontplooiing van mensen in de Grondwet kunnen of moeten worden vastgelegd. Het kabinet laat open dat naast internationale bindende voorschriften er nog een nationale taak kan zijn sociale grondrechten te verwezenlijken en het wil dan kennelijk die rechten in de Grondwet opnemen. Dus enerzijds sociale grondrechten als internationaal verdrag in het Europees Sociaal Handvest aanvaarden en anderzijds nog eens uitdrukkelijk in de Grondwet vastleggen. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 10 januari jl. wordt een andere systematiek aangehangen ten aanzien van de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Ik dank de Minister overigens zeer voor de nadere informatie, die hij over dat onderwerp in die brief heeft gegeven. Daar wil men de totstandkoming van een verdrag afwachten en vervolgens nog eens kijken of bepaalde grondwettelijke voorzieningen wenselijk zijn. Het wijzigen van de Grondwet heeft in die gedachtengang kennelijk slechts een aanvullend karakter. Ik wijs er maar op, hoeveel verschil in benadering mogelijk kan zijn. Ten aanzien van de toetsing van de wet aan de Grondwet wil ik het volgende opmerken. Nu de neiging bij verschillende fracties in de Kamer zich manifesteert om aan de rechter de bevoegdheid te geven wetten aan de klassieke grondrechten, dus aan een deel van de Grondwet te toetsen, hecht ik eraan namens mijn fractie uiteen te zetten waarom wij voor die gedachte niet voelen. Een van de argumenten om die rechterlijke toetsing wel toe te staan is te wijzen op de situatie die nu geldt, nl. dat de rechter wel wetten mag toetsen aan (sommige) verdragen, maar niet aan de Grondwet. Is dat verschil eigenlijk niet onlogisch, wordt er dan vragenderwijs opgemerkt. Ik ben geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden, en ik waag ook een zekere voorspelling voor de toekomst te doen. Indien rechterlijke toetsing van wetten aan de klassieke grondrechten wordt ingevoerd, en men gaat er ook toe over sociale grondrechten in de Grondwet vast te leggen, dan zal het niet lang duren of de vraag wordt opgeworpen of het niet logisch is om die rechterlijke toetsing uit te breiden tot het geheel van grondrechten. En ten slotte ziet men zich genoopt om de bepaling dat de wetten onschendbaar zijn uit de Grondwet te verwijderen.

De eerste stap op het, naar mijn oordeel verkeerde staatsrechtelijke pad is gezet bij de grondwetswijziging van 1953, toen de rechter uitdrukkelijk de bevoegdheid kreeg om wetten aan verdragen te toetsen. Dat is niet geruisloos gegaan. Het toenmalige kabinet voelde er niet voor; dat wilde de beslissing overlaten aan de rechterlijke praktijk. Een amendement van K.V.P.-zijde werd met een meerderheid van enkele stemmen aanvaard. De V.V.D. stemde tegen.

Evenmin als het toen ging om de erkenning van het primaat van de internationale rechtsorde boven de nationale rechtsorde – die was namelijk buiten kijf – is er nu ook maar enige twijfel aanwezig over de grote waarde en betekenis van de klassieke grondrechten ter bescherming van de individuele vrijheden van de burger tegen inmenging van de overheid. Dat is het punt niet. Het gaat in wezen om het primaat van de wetgevende macht. Het gaat erom of de wetgever, die tevens grondwetgever is, bij het maken van wetten zelf beslist of zijn wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet en dat oordeel bindend is, dan wel of de rechter die wet, eventueel gedeeltelijk, wegens strijd met de Grondwet onverbindend kan verklaren. Het onverbindend verklaren is meer dan een beslissing voor een concreet geval. Het heeft de strekking een algemeen geldende rechtskracht te hebben en is dus eigenlijk een daad van wetgeving. Een wettelijke regel wordt opzij gezet. Mijn fractie vindt dat daden van wetgeving bij voorkeur door de wetgevende macht moeten worden gepleegd. Daarmee wordt overigens het scheppen van nieuw recht door jurisprudentie niet afgesneden. De rechter wordt in een geding uitgenodigd, de wet toe te passen en kan, als de wet niet duidelijk is of als men een bepaling op verschillende wijzen kan uitleggen, of als de concrete situatie door de wet niet is voorzien – en wij moeten toegeven dat de wetgever niet alles kan voorzien – door een bepaalde interpretatie in dat ene geval een nieuw stukje rechtspraak toevoegen. Acht de wetgever dat nieuwe stuk rechtsvinding niet in overeenstemming met zijn bedoeling dan moet hij later met een wetwijziging komen. Zo kan jurisprudentie wel tot nieuwe wetgeving leiden, maar de rechter toetst de wetten niet als een van de wetgever onafhankelijke instantie. Als men spreekt over de onafhankelijke rechter dan wordt daarmee bedoeld, dat de rechter onafhankelijk is van het bestuur, van de administratie, niet onafhankelijk van de wet, die door de wetgever is gemaakt.

Vanuit die principiële stellingname willen wij het standpunt van het kabinet, aan de rechter geen toetsing van wetten aan de Grondwet toe te kennen, steunen. In de rij van argumenten vinden wij er twee heel belangrijk, nl. het argument van de rechtszekerheid en het argument, dat de rechter niet betrokken moet worden in beslissingen, die politieke geschilpunten betreffen. Het argument van de rechtszekerheid is al vrij oud; het is van Buijs afkomstig. Als een rechter een wettelijke regel onverbindend verklaart, zal die regel door een andere bij formele wet moeten worden vervangen. Dat kan wel eens lang duren en tot dat moment blijft er onzekerheid over de 'oude' regel bestaan.

Het argument van niet de rechterlijke macht te politiceren is van jongere datum. Ook rechters staan in de maatschappij en hebben een politieke mening, waarschijnlijk; volstrekt ondoorzichtig blijft in hoeverre die politieke mening een element kan zijn bij de oordeelsvorming. Dat moet ook ondoorzichtig blijven; dat behoort tot het geheim van de raadkamer. Het is echter een geheel andere zaak, de beslissing van een geschil met politieke aspecten aan de rechter, ook al is het dan een vast rechterlijk college, op te dragen. Politieke twisten moeten worden beslecht in politieke lichamen. De conclusies in de nota over openbaarheid van bestuur en het recht op inzage van persoonlijke gegevens kunnen wij wel volgen, ook al zullen wij natuurlijk met veel belangstelling luisteren naar de antwoorden, die zullen worden gegeven op de vragen van de heer Aarts.

Ten slotte wil ik in het kort nog twee punten behandelen. Het eerste is de deconstitucionalisering van al dan niet benoeming of verkiezing van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. Men kan van mening zijn, dat het een onbelangrijke materie betreft, die niet in de Grondwet thuis hoort of die in de systematiek van het constitutionele recht buiten de Grondwet moet blijven. Wij constateren, dat het op dit moment een politiek strijdpunt is en wij zouden er uit dien hoofde niet toe willen overgaan, het uit de Grondwet te verwijderen. Als zou worden aanbevolen om het wel te doen op grond van de overweging, zoals eerder door het kabinet is gebeurd, dat deconstitucionalisering gewenst is omdat de materie in beweging is, dan zou dat, als men die gedachte consequent toepaste, wel eens tot zeer vreemde situaties kunnen leiden. Dan kunnen wij over enige tijd de situatie

Kappeyne van de Coppelio

hebben dat bij voorbeeld staatsrechtsgeleerden naar Nederland komen en informeren naar de toestand van de Grondwet en dan ervaren dat die er niet meer is; dan zullen wij moeten zeggen: Ja, dat is eigenlijk heel merkwaardig gegaan, wij zijn eens begonnen met een belangrijk punt te deconstitutionaliseren omdat het in beweging was. Toen kwam er steeds meer beweging en was er opeens helemaal niets meer over. Dat is ongetwijfeld een oplossing die de heer Jurgens voorstaat, maar die wij als V.V.D.-fractie, ook niet in zijn uiterste consequentie, niet zouden willen aanvaarden.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Vindt u niet dat het in de Grondwet brengen soms ook een betekenis kan hebben? Is het niet mogelijk dat de voorzitter van de gemeenteraad die ook buiten die raad mag worden benoemd, in de Grondwet is gebracht omdat men vreesde dat te veel plaatselijke figuren burgemeester zouden worden?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppelio** (V.V.D.): Het is best mogelijk dat dit indertijd zo is gegaan, maar zoals men weet, wordt er aan de Grondwet wel eens een nieuwe interpretatie gegeven, daar zijn tal van voorbeelden van, ook uit het verleden. Ik meen dat het niet juist zou zijn om iets uit de Grondwet te halen wanneer daarvan vaststaat dat het zelfs niet eens een overwonnen strijdvraag is, maar juist in het middelpunt van de politieke strijd staat. Dan is het naar mijn mening verkeerd om een dergelijk strijdpunt uit de Grondwet te halen, zeker wanneer men dit doet omdat het in beweging is. Dat zou juist een reden zijn om het niet uit de Grondwet te halen, tenzij er een tweederde meerderheid kan worden gevonden om de bepaling te wijzigen in de zin zoals die tweederde meerderheid dat wenst.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Maar in de Gemeentewet wordt het bestuur van de gemeente geregeld. Op zichzelf is het toch helemaal niet vreemd dat alleen in de Gemeentewet staat wie de voorzitter van het college van b. en w. en van de raad is.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppelio** (V.V.D.): Ik vind dat helemaal niet vreemd, maar het laat volstrekt de andere stelling die ik naar voren heb gebracht, onverlet. Wanneer ik tussen beide stellingen zou moeten kiezen, geef ik om politieke en staatsrechtelijke redenen aan mijn eigen stelling de voorkeur.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Waarschijnlijk alleen om te blokkeren dat het ooit anders zal worden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppelio** (V.V.D.): Niet alleen, maar mede daarom.

Mijnheer de Voorzitter! Tot slot nog enkele opmerkingen over de gewestvorming. De bepaling die het kabinet vrij vaag voor ogen staat, zou de mogelijkheid inhouden dat een gewest in de plaats kan komen van zowel een gemeente als van een provincie. Het in de plaats treden van een gemeente wijzen wij volstrekt af. Het in de plaats treden van een provincie zien wij als een reële mogelijkheid. De gedachtenvorming over de vraag, hoe gewesten eruit zullen moeten zien en hoe een gewestwet zal moeten luiden, is nog niet afgerond. Indien nu zou blijken dat de gedachtenontwikkeling in de richting gaat dat men een bestuurslaag op regionaal niveau heeft die zowel de trekken heeft van een provincie of van een gewest en men niet tot een extra vierde bestuurslaag wil overgaan, zou dan niet eens overwogen kunnen worden om iedere bepaling over gewesten in de Grondwet achterwege te laten en de nieuwe gewesten eenvoudig in de plaats van de provincies te laten treden en ook de naam van 'provincie' te geven? Wellicht zou dat de moeilijke materie van de grondwetswijziging enigszins vergemakkelijken.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Na de uitvoerige overleggingen in drie openbare commissievergaderingen sta ik hier enerzijds wat verlegen, met vrees voor onnodige herhalingen, anderzijds redelijk strijdvaardig, omdat er toch nog wel wat noodzakelijks te zeggen valt. Dat laatste is gebaseerd op een analyse van de discussies, welke hebben plaats gevonden, in verband met de op tafel liggende kabinetsnota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Ik wil eerst een aantal algemene opmerkingen maken, alvorens op de diverse onderdelen in te gaan. Nadat gezegd is, dat een algehele grondwetsherziening een urgente zaak is, waarvoor de tijd rijp is, begint de nota met de opmerking – en het lijkt een belangrijke –, dat de functionering van onze parlementaire democratie heeft aangetoond, dat de daarvoor nu geldende regels niet meer in alle opzichten voldoen. Ik wil die zin eens ontleden. 'Niet meer in alle opzichten voldoen.' Voldeden zij dus vroeger wel in alle opzichten? Is het voor de toekomst

mogelijk regels te vinden, die in alle opzichten voldoen? Een bevestigend antwoord op de laatste vraag zou mij rijkelijk optimistisch lijken en in ieder geval gespeend van de werkelijkheid. Trouwens, mijnheer de Voorzitter, volgende vraag: 'voldoen' waaraan? 'De nu geldende regels'. Dat zijn dus alle regels. Welke zijn die regels eigenlijk allemaal, volgens het kabinet?

Ik stel deze vragen uiteraard niet zonder reden. Het zou fijn zijn wanneer het kabinet nu eens een ordelijke uiteenzetting gaf over zijn visie op 'onze parlementaire democratie', wat die inhoudt, hoe die functioneert en, indien en voorzoverre niet goed, hoe die moet functioneren, naar zijn mening. Want daarover spreekt de nota eigenlijk niet. De nota heeft het in feite alleen over technische parlementaire functionering. Hoe zit het echter met de democratie? Hoe ziet het kabinet die?

Ik wil mijnerzijds terzake twee kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats, dat onze democratische orde, onze parlementaire democratie, er één is met een meerpartijenstelsel en dat wij niet geporteerd zijn voor, noch te porren voor een tweepartijen-, tweeblokkenstelsel, althans niet technisch afgedwongen. Bovendien is er tot dusver geweest en zal er voorlopig blijven bestaan een meerpartijenstelsel met uitsluitend kleinere of grotere – maar in ieder geval – minderheidsgroeperingen. Zelfs in een door sommigen, in hun optimisme, gezien zogenaamd drieblokkenstelsel, is dit het geval. Alleen al deze situatie – afgezien van principiele gewenstheden – dient te leiden tot onze parlementaire representatieve democratie en niet tot een directe democratie. Dit betekent tevens, dat wij spelregels moeten hebben, die bij onze democratie passen. Bij die democratie van ons in Nederland behoort ook, dat minderheden niet moeten proberen, alleen de dienst uit te maken. Democratie is trouwens ook nog iets meer dan alleen de helft plus één. Er behoort ook ruimte te zijn voor grotere en kleinere minderheden. En dan kom ik bij mijn tweede kanttekening bij de democratie. Het kabinet zegt, nog steeds met betrekking tot wat het noemt de functionering van onze parlementaire democratie en de daarvoor geldende regels, dat wij een tijdvak beleven 'van velerlei veranderingen op politiek gebied'. Zonder nu te weten wat het kabinet daarmee allemaal precies op het oog heeft – het zou overigens leuk zijn om het te weten als het niet teveel gevraagd is – kan men zo'n uitlating wel laten voor wat die is.

De Kwaadsteniet

Een tijdvak verder, zegt het kabinet, 'veelal van aanscherping van politieke verhoudingen'. Moet de herwaardering van de regels, die het kabinet voorstaat, nu leiden tot een vergemakkelijking van die signaleerde aanscherping of tot een vermindering daarvan of alleen tot een kanalisering daarvan? En wat moeten wij dan met de nieuwe regels als de aanscherping verdwijnt? Door wie vindt overigens die aanscherping plaats, volgens het kabinet? Door het kabinet, de fracties, de partijen of door de kiezers? Het kabinet noemt een viertal grondgedachten voor die herwaardering van die regels voor de functionering van onze parlementaire democratie. Ik ga ze na. Eerst dan het bevorderen van meer duidelijkheid in de politiek. Wij zijn daar een warm voorstander van. Maar hoe doe je dat en waarmede? Als ik het goed zie, denkt het kabinet daarbij in de nota eigenlijk alleen aan de invoering van een districtenstelsel en het instituut van de gekozen formateur, o ja, alsmede aan een beoogde openbaarheid van bestuur. Ik kom straks op deze punten nader terug. Tussen haakjes merk ik op, dat het kabinet overigens een aardig steentje aan meer duidelijkheid had kunnen bijdragen door deze nota wat duidelijker op te stellen. Overigens wil ik ten aanzien van het punt van meer duidelijkheid in de politiek best mild zijn. Ik geloof, dat dit ook moet. Je kunt in de politiek, waarin je – zeker met een meerpartijenstelsel – altijd moet overleggen en samenwerken, geven en nemen, niet altijd vanaf het begin al je kaarten op tafel leggen en het allerachteste van je tong laten zien en doen alsof alles òf zwart òf wit is. Wie dit erkent bedrijft geen demagogie met meer duidelijkheid in de politiek. Ik vind, dat je vooraf, tijdens en achteraf de zaken zo duidelijk 'mogelijk' moet proberen te stellen; dat je openheid moet nastreven, openbaarheid, doorzichtigheid. Maar dat zijn geen absolute reële praktische mogelijkheden. En dat moet je dan ook de kiezers eerlijk en duidelijk vertellen. Ook het kabinet is terughoudend ten aanzien van de openbaarheid van bestuur op blz. 13 van de nota. Ook de vergaderingen van het dagelijks bestuur van Rijnmond zijn niet openbaar, als u begrijpt wat ik bedoel.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik denk, dat de Minister het toch wel begrijpt, maar ik wil hierop ter nadere adstructie graag terugkomen.

Mijnheer de Voorzitter! Vervolgens is een grondgedachte het bevorderen van een meer overzichtelijke partijenstructuur. Het lijkt mij, dat dit inmiddels een wat loze kreet is gebleken en dat is maar goed ook. De vrijheid van de kiezers om op ordelijke wijze partijen te stichten dient onverlet te blijven. Verder zou ik wel eens willen weten wie anders gaat uitmaken – en op welke wijze – wat een meer overzichtelijke, een overzichtelijke, een minder overzichtelijke of een onoverzichtelijke partijenstructuur is.

Nu krijgen wij de gedachte van het bevorderen van parlementaire meerderheden. Kijk, dat staat er zo aardig. Klaar en helder, of, om een politiek woord te gebruiken: duidelijk.

O nee, toch niet. Het is jammer, maar laten er toch nog een paar vragen zijn. Hoe moet het en wie doet het? Ik vind, dat in het kader van een parlementaire democratie als de onze, de kiezers, de partijen, de fracties moeten zorgen voor meerderheden. Daartoe moet gehandeld worden in een geest van overleg en samenwerking. Niet onder de vogue van regels, welke betrokkenen in zeer grote groepen – bij vele honderdduizenden – kunnen dwingen in een richting die zij niet willen gaan. Ook dat – om een aanduiding uit de kabinetsnota te gebruiken – zou 'elementen van verstarring' kunnen inbrengen in de functionering van onze parlementaire democratie.

Tenslotte hebben wij dan nog de grondgedachte van het bevorderen van 'het meer rechtstreeks betrekken van de kiezer bij het staatkundig gebeuren en met dit laatste ook van het meer dan tot dusverre plaatsen van de kiezer voor zijn specifieke verantwoordelijkheid.' Dat lijkt mij op zichzelf een mooie gedachte. De vraag is alleen: hoe doen wij dit? Dit is een goede vraag, waarop weinig antwoord in de nota wordt gegeven. Ik denk bij voorbeeld niet, dat je dit bereikt door de kiezer zijn stem, in plaats van in het kader van het huidige kiesstelsel, in dat van een beperkt districtenstelsel te laten uitbrengen. Hij blijft ook dan één van de zeer vele stembusgangers. Hij maakt een hokje rood. Dat is zijn – en ik onderstreep dit – waardevolle bijdrage, zonder welke onze parlementaire democratie niet kan bestaan. Maar daarna – en ik zeg het nu misschien niet alleen koelbloedig, maar zelfs koudbloedig, vrouwend dat niemand mij wil misverstaan – gaat de kiezer naar huis. Hij laat het – in beide gevallen – over aan de gekozene. Hij laat het over; gelaten, òf in vertrouwen. Dit lijkt misschien een wat treurig

verhaal, maar ik probeer alleen de zaken reëel te stellen zoals zij mijns inziens zijn en allerlei woordenfranje – die wij misschien allemaal wel eens gebruiken – te ontmaskeren. Mijn vraag aan het kabinet is: waar hebben wij het hier nu precies over? Wat houdt deze grondgedachte nu werkelijk in? Welke belofte doen wij hiermede nu aan de heer A of aan mevrouw B, wanneer wij tegen hem/haar zeggen, dat wij hem/haar meer rechtstreeks willen betrekken bij het staatkundig gebeuren en hem/haar hiermede ook meer dan tot dusverre willen plaatsen voor zijn/haar specifieke verantwoordelijkheid?

Ik vind, dat wij ons terzake in duidelijke en reële bewoordingen moeten uitlaten.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Hebt u in de commissie duidelijkheid gezeten?

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

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Hebt u daar zulke mistroostige resultaten geboekt?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Er zijn wel enkele suggesties gedaan, maar daaruit zijn niet panklare oplossingen tevoorschijn gekomen. Ondanks het feit, dat ik in die commissie zat, wil ik deze bescheidenheid graag opbrengen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Er waren wel enkele goede voornemens!

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Zeker, maar die voornemens zijn nu niet aan de orde.

Minister **Den Uyl**: Wat is daarvan overgebleven van uw kant?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik dacht eigenlijk niet zo verschrikkelijk veel. Dat sta ik hier ook niet te beweren. De gedachten, die daarin naar voren zijn gebracht, moet men op een gegeven moment met elkaar kunnen realiseren. Als men zegt dat bepaalde punten met elkaar kunnen worden gerealiseerd, moet men ook met elkaar proberen dit boven water te krijgen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dan moet er ook de wil zijn om deze punten te realiseren. Ik heb de indruk dat deze wil niet altijd aanwezig is.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Precies. Men moet natuurlijk de wil hebben en ook mogelijkheden daarvoor zien. Ook moet men op een gegeven moment bekijken, of hetgeen men voorstelt metterdaad beter is dan hetgeen men reeds heeft. Men kan na-

De Kwaadsteniet

tuurlijk allerlei voorstellen naar voren brengen, die in overweging kunnen worden genomen, maar wanneer ik de heer Franssen op een gegeven moment niet ervan overtuig, dat een door mij gedaan voorstel beter is dan hetgeen hij niet wil, kan ik vervolgens niet tegen hem zeggen, dat hij zelf met niets anders te voorschijn komt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Maar als ik zolang heb nagedacht, dat ik de resultaten in een rapport heb kunnen neerleggen, ben ik in mijn gedachten al een stuk verder.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ja, maar het hangt niet alleen van een paar partijen af, dat te realiseren. Dat moet men met elkaar doen. Wat dit betreft, heb ik nog niet de indruk gekregen, dat wij het over deze zaken eens zijn. Wij spreken nu overigens over de grondwetsnota en in dat kader worden enkele voorstellen naar voren gebracht. Deze voorstellen zijn wij momenteel aan het bespreken en niet het rapport van de commissie-Duidelijkheid, waarover ik overigens graag met de heer Franssen en met de Minister-President wil discussiëren.

Het lijkt mij niet uitgesloten, dat wij misschien allen wel eens in ons enthousiasme en in ons streven naar verbeteringen te snel te grote verwachtingen wekken, zonder dat wij weten, of wij deze wel – als wij deze al verwezenlijken kunnen – op afzienbare termijn kunnen realiseren. Ik meen dit als een ervaringsfeit hier in de laatste jaren te moeten signaleren. Ik doe hiermee op niemand een aanval; ik geloof dat dit een zaak is, die men met elkaar kan verwelijken. Het is misschien goed, dat wij ons dit met elkaar goed realiseren, anders krijgt men tegenvallers, teleurstellingen, die snel een bittere smaak te weeg brengen.

Samengevat gaat het hier naar mijn mening om de mondigheid van de burger. Daarbij heb ik op 29 oktober 1974 stilgestaan bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken. Ik verwijs daarnaar en herinner alleen aan het feit, dat ik toen aan de Minister van Binnenlandse Zaken heb gevraagd met een mondigheidsnota in deze Kamer te komen. De Minister heeft toegezegd, dit verlangen met zijn daarbij betrokken ambtgenoten te bespreken en mij van de uitkomst van dit gesprek in kennis te stellen. Opnieuw blijkt mijns inziens het belang daarvan. Ik wil nog ter aanvulling aan het adres van de heer Franssen zeggen dat ik hier in mijn tekst heb staan: vergelijk rapport van de commissie-Duidelijkheid, bladzijde 8 en 9.

Mijnheer de Voorzitter! Het mag na het voorgaande duidelijk zijn, dat wij niet tevreden zijn met de huidige situatie en dat wij gaarne hopen dat de Regering breder en in concreto zich op deze grondgedachte en haar uitwerkingsmogelijkheden wil bezinnen. Intussen lijkt het mij van belang, dat wij met elkaar proberen een goede en levendige mentaliteit te bevorderen in onze parlementaire representatieve democratie, waarbij de kiezers hun vertrouwen echt geven aan echte vertrouwensmensen in raden, staten en parlement. Terzijde moet worden opgemerkt, dat het in dit kader uiteraard vanzelfsprekend van groot belang is, dat het parlement zijn werk goed kan doen. Dat betekent ruimere en betere outillage en meer assistentie voor fracties en kammerleden, zodat wat zijn bewerkuitiging betreft het parlement ten dienste van de samenleving enigszins op niveau komt van de redelijk bewerkuitigde Regering. Met het voorgaande verhaal heb ik geprobeerd het kabinet alsnog uit te lokken iets te laten zien van visie. Het kabinet kan natuurlijk – en op zich zelf begrijpelijk – zeggen: wij wilden het kort houden, anders zou de nota zo lang worden. Dat kan wel zijn, maar het kabinet kan hier niet uitgaan van algemene bekendheid met wat het bedoelt. Het is een misvatting om dat te denken, zeker wanneer het gaat over opmerkingen, uitspraken, stellingen, waarmede velen een eigen kant op kunnen. Talleyrand heeft op 30 september 1814 te Wenen de niet onaardige uitspraak gedaan: 'Er mag geen kortheid zijn ten koste van nauwkeurigheid.'

Wij hebben geen bezwaar tegen een algehele herschrijving van de Grondwet. Dat lijkt ons zelfs goed. Wij zouden graag zien – en ik onderstreep dit –, dat die ook in eerste lezing tijdens deze kabinetsperiode geheel rond komt in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer. Ik kan maar één ding doen: aandringen op spoed. Laten wij snel doen wat kan, met gezamenlijke inspanning, en niet blijven peuteren aan dingen, die in het kader van de Grondwet niet bij velen leven. In hoeverre de herschrijving tevens een herziening zal zijn zullen wij afwachten. Wij spreken ons, voor zover het punten in de nota betreft, dezer dagen concreet, zij het globaal uit. Verder wachten wij de wetsontwerpen af, ook de wetsontwerpen over de inhoud waarvan wij nog niets weten mogen. Dat zien wij dan te zijner tijd wel. Wij zullen die op hun merites beoordelen. Ik kom nog bij een technische vraag. Duidelijk is geworden, dat er 30 à 40 wetsontwerpen zullen worden inge-

diend. Hoe zal dat gaan? Er zullen waarschijnlijk in diverse ontwerpen artikelen staan, die geheel nieuw zijn, ook in die zin, dat zij iets voorstellen wat tot dusver niet in de Grondwet staat. Daar zie ik geen probleem.

Een kwestie van aannemen, amenderen of verwerpen. Ik vraag mij wel af hoe het gaat als in een ontwerp een zaak geheel of gedeeltelijk anders wordt voorgesteld dan tot dusver in de Grondwet is opgenomen. Als een artikel dan verworpen wordt, blijft dan automatisch het bestaande grondwetsartikel bestaan? Hoe moet het als de Kamer in de nieuwe wetsontwerpen verdwenen huidige artikelen geheel of gedeeltelijk toch wil handhaven? Of anders gezegd: zijn de nieuwe wetsontwerpen compleet nieuw of zijn het wijzigingsvoorstellen op de huidige Grondwet?

En dan verder. Keuren wij hier een wetsontwerp direct definitief goed, waarna het ook direct naar de Eerste Kamer gaat? En als hier nu bij een volgend ontwerp, dat ons onder ogen wordt gebracht, bij ons een lichtje gaat branden ten aanzien van een ontwerp, dat al naar de Eerste Kamer is, dan kunnen wij er niets meer aan doen. Hoe moeten wij tevens in dit verband zien de opmerking in de nota, blz. 2, kolom 2, dat 'naast wijziging en schrapping van bestaande artikelen over vrijwel de gehele linie nieuwe bepalingen dienen te worden toegevoegd', terwijl ook gezegd wordt, dat de beoogde grondwetsherziening dan ook slechts te verwezenlijken is 'door een zich opnieuw bezinnen op alle voorschriften in hun onderlinge samenhang'.

Ook het tijdschema ten aanzien van de herziening vraagt nog een keer aandacht. Ik ben er gelukkig mee, dat na het uitstel van de in december jl. gevraagde plenaire behandeling het presidium de nota op deze eerste dag na het reces heeft geagendeerd. Gehoopt wordt en ik denk ook dat verwacht mag worden, dat de Eerste Kamer eveneens snel tot voorbereidende en definitieve behandeling zal overgaan. Is er al iets bekend over planning daar? Vanaf het begin is het de bedoeling geweest, dat de nota ook door de Eerste Kamer behandeld zou worden. Na de behandeling in onze openbare commissievergaderingen is natuurlijk toch de vraag gerezen hoe het eigenlijk precies verder gaat. Gesteld dat, ik noem maar eens een – om zo te zeggen: niet ondenkbaar – voorbeeld, hier een motie wordt aangenomen, dat de voorgestelde gekozen kabinetsformateur er niet moet komen. Deelt het kabinet

De Kwaadsteniet

dan mede, dat dit onderdeel wordt ingetrokken of wil het kabinet dan de Eerste Kamer er toch ook nog over laten praten? Het lijkt mij wat typisch om de Eerste Kamer te laten theoretiseren over iets dat niet haalbaar is. Het is trouwens de vraag of de Eerste Kamer daartoe bereid is. Zij kan overigens natuurlijk het desbetreffende onderdeel laten rusten.

Intussen is het mogelijk, dat naast het genoemde voorbeeld meer punten hier geen meerderheid verwerven. De situatie wordt dan nog interessanter. Volgens een bijdrage van dr. E. van Raalte in de 'N.R.C./Handelsblad' d.d. 10 januari jl. vragen verscheidene senatoren zich reeds af of het kabinet niet zou laten weten, dat het afziet van een gedachtenwisseling in de Eerste Kamer. Ik zou dit betreuren, zeker ten aanzien van de punten in de nota, welke na de behandeling in deze Kamer overeind gebleven zullen zijn. Ik kom nu bij de diverse notapunten. Het is geenszins mijn bedoeling alles te herhalen wat ik in de openbare commissievergaderingen heb gezegd. Dit betekent niet, dat ik daar iets vanaf doe. Het toen gezegde blijft gewoon meespelen op de achtergrond van mijn verhaal van vandaag. En als ik over sommige punten vanwege de tijd zeer kort ben, kan dat ook, omdat dit een nota is en wij uiteraard de eventuele wetsontwerpen afwachten, welke wij, zoals gezegd, op hun merites zullen beoordelen.

Kiesstelsel en regeringsvorming is een nogal belangrijk hoofdstuk. De bestaande regels wil de Regering wijzigen om twee redenen, namelijk om de kiezer meer invloed te geven en om de kabinetsformaties korter te laten duren. Daarom zou er een beperkt districtenstelsel moeten worden ingevoerd, alsmede het instituut van de gekozen formateur.

Het is ons vandaag nog steeds niet duidelijk hoe nu daardoor de kiezer meer invloed krijgt.

Ik heb tijdens de eerste openbare commissievergadering al gevraagd mij nu eens duidelijk uit te leggen, bij voorbeeld aan de hand van een voorbeeld, hoe dat gaat. Ik wacht nog steeds op het antwoord. Als het antwoord ook nu niet komt, heb ik daar overigens begrip voor. Immers ik weet het antwoord ook niet. Ik herinner tevens aan de opmerkingen ter zake aan het begin van mijn verhaal.

Het is mijns inziens tijdens de eerste en tweede openbare commissievergadering ook niet gelukt meer duidelijk te

maken, dat de kabinetsformaties er korter door zullen gaan duren, noch in het algemeen, noch in verhouding tot de huidige mogelijkheden.

Wij hebben ook wel eens gedacht aan een vorm van districtenstelsel. Daarbij speelden op de achtergrond het voorkomen van een al te groot aantal fracties in het parlement en de mogelijkheid misschien iets meer te kunnen doen aan de band tussen kiezer en gekozene. Onze gedachten hebben zich in die zin ontwikkeld, dat wij in het voorgestelde districtenstelsel, gelet op zijn effecten en gezien de hier en daar daarachter liggende bedoelingen, in de huidige situatie geen heil zien. De heer Van Thijn heeft op 4 juni 1974 uitgesproken dat, als het eindresultaat zou zijn, dat je drie blokken krijgt, de staatkundige vernieuwing mislukt zou zijn, omdat het er juist om gaat, dat de kiezers de keuze kunnen doen tussen twee alternatieve regeringscombinaties. Hij ziet een onverbreekelijke samenhang van een beperkt districtenstelsel met de gekozen formateur en dan meent hij, dat wij onvermijdelijk toegaan naar een tweeblokkenstelsel. In de tweede openbare commissievergadering (blz. 170) is al even een boeiende discussie opgelaaid over de vraag hoe de Minister-President dat nu ziet. Uit 'Trouw' van 8 juni 1974 werd toen door de heer Van der Sanden – hij heeft er ook nu over gesproken – geciteerd de gelijksoortige reactie van premier Den Uyl; ook een citaat uit hetgeen de heer Van Thijn reeds gezegd had op 18 februari 1971, alsmede een kort citaat uit hetgeen de heer Van Thijn blijkens 'Het Vrije Volk' van 13 november 1974 zei. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft op de herinnering aan de gesignaleerde uitspraak van de Minister-President gereageerd met de mededeling, dat hij alleen te maken heeft met datgene wat de ministerraad aan de Kamer heeft voorgelegd, en gezegd dat indien de Minister-President zich zo uitgelaten heeft, als toen geciteerd, deze niet de mening van het kabinet heeft vertolkt en dat in die zin het kabinet er niet over gesproken heeft en het kabinet geen besluit genomen heeft. Nu, dat was nog al wat en er is toen eigenlijk in directe zin verder niet op ingegaan. Inmiddels heeft blijkens 'Trouw' van 30 november 1974 – hier al eerder geciteerd – de premier gezegd, dat het niet de bedoeling is van het kabinet met de voorstellen voor een gekozen formateur en een beperkt districtenstelsel te bereiken, dat de Nederlandse politiek in twee blokken (links en

rechts) wordt verdeeld. En hij heeft, volgens 'Trouw', daaraan toegevoegd, dat hij het hoogst onwaarschijnlijk achtte, dat hij enkele maanden geleden had verklaard, dat dit tweeblokkenstelsel juist wel de bedoeling was. Wel, mijnheer de Voorzitter, wellicht dan niet de bedoeling van het kabinet, maar ook niet van de premier? Gelet op de uitspraken van de heer Van Thijn, klinkt althans een uitlating als 'Trouw' van 8 juni 1974 mededeelde, ons niet zo hoogst onwaarschijnlijk in de oren. Maar misschien heeft 'Trouw' toen de mening van de premier en die van het kabinet met elkaar verward. Voor zover wij uit 'Trouw' d.d. 30 november 1974 kunnen opmaken, heeft de premier niet ontkend, dat het zijn persoonlijke bedoeling is. Die kunnen wij echter natuurlijk laten voor wat die is.

Maar nu wil ik toch nog wel eens naar voren halen, waarop ik in de eerste openbare commissievergadering reeds heb gewezen, namelijk dat blijkens schriftelijk antwoord 12 het kabinet vindt, dat – en ik citeer letterlijk – 'de verkiezingsuitslagen niet – zoals helaas steeds meer voorkomt – voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.' Welnu, mijnheer de Voorzitter, in wezen dus op weg naar een tweepartijen – c.q. tweeblokkenstelsel.

Hiertegen bestaan in een land, dat alleen maar politieke minderheden kent, grote bezwaren. Voor de totstandkoming van een tweeblokkenstelsel zullen de onderhandelingen zich verplaatsen naar het beraad tussen partijtoppen, alwaar een compromis moet worden gesloten. Beide blokken zullen zich vervolgens op het centrum moeten richten om te trachten politieke winst te verkrijgen. Het resultaat zal dan wel zijn dat beide blokken gelijk-nis gaan vertonen en dat de begeerde duidelijkheid ook dan weer ver zal zijn te zoeken.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U zegt dat u duidelijkheid alleen ziet bij twee blokken. Vier blokken kunnen tegen de achtergrond van de verkiezingsuitslag ook duidelijkheid opleveren.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is in ieder geval niet de bedoeling van de partij van de heer Franssen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Uit de stelling dat er duidelijkheid moet zijn concludeert u, dat er twee blokken moeten zijn.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Als wordt gesteld dat de verkiezingsuitslag niet voor meer dan een uitleg vatbaar mag zijn, is er niet veel fantasie

De Kwaadsteniet

nodig om te concluderen dat een tweeblokkenstelsel dan de enige oplossing is, zeker niet als wij letten op het voorstel tot koppeling van het districtenstelsel aan het stelsel van de gekozen formateur. Ziet de heer Franssen andere mogelijkheden, dan verzoek ik hem die mij in zijn betoog uit te leggen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Nu gaat het mij om het feit, dat u zegt dat de duidelijkheid alleen wordt bereikt met twee blokken. Als er drie blokken zijn, bij voorbeeld P.v.d.A., V.V.D., en C.D.A., dan is het zeer goed mogelijk dat het C.D.A. de zijde van de P.v.d.A. kiest en dat dit uit de programma's blijkt. De duidelijkheid is er dan.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik geloof daar niet zo erg in. Ik zal de heer Franssen dadelijk nog vrij redelijk uit de doeken doen, dat het niet de bedoeling is dat er een drieblokkenstelsel komt. De heer Van Thijn heeft gisteren in een radio-uitzending, waarin ik overigens zelf ook nog aan het woord kwam, gezegd dat het er uitsluitend om gaat, de kiezers de keuze te bieden tussen een links en een rechts kabinet. Wil je dat versieren, dan moet je van tevoren duidelijke afspraken maken, zodat je als blokken de verkiezingen ingaat. Ik zie wel dat naast die blokken nog een paar grotere of kleinere partijen kunnen blijven bestaan. In feite wordt aangestuurd op een tweeblokkenstelsel.

Ik ga nu weer verder met de tekst van mijn betoog. Er zijn in het gedachte systeem, zo denkt men vrij algemeen, voorlopig drie blokken, een P.v.d.A.-blok, een V.V.D.-blok en, in de terminologie van de heer Van Thijn, het midden. Dat zijn tevens drie minderheden. Van de heer Van Thijn mogen drie blokken echter niet. Er moeten er twee zijn, want anders beslist het midden wat er zal gebeuren. Dan beslist een minderheid over de meerderheid van het volk, aldus de heer Van Thijn in 'Het Vrije Volk' van 13 november 1974. Dat moet die gezamenlijke meerderheid, kennelijk bestaande uit de boeiende combinatie P.v.d.A.-blok plus V.V.D.-blok natuurlijk nooit nemen! En, kijk, dan heb je de combinatie die ik in de eerste openbare commissievergadering in het kader van de meerderheidsvorming een beetje speels noemde in een serieuzere context. Laat men dan toch eens ophouden, elkaar uit te sluiten. Dat is misschien leuk voor de korte-termijnpolitiek maar op een gegeven moment gaat het echt ouderwets aandoen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Bedoelt u het uitsluiten van de V.V.D. door de P.v.d.A. en omgekeerd?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): De heer Van Thijn zegt in 'Het Vrije Volk' van 13 november 1974, dat als er drie blokken komen, namelijk dat van de P.v.d.A., dat van de V.V.D., en dat van wat hij noemt het midden, dat volgens hem niet mag, omdat het midden dan op de wip komt te zitten. Dan moet u het niet nemen, dat het midden op de wip komt te zitten. Het ligt helemaal in uw vermogen het midden niet te laten beslissen, wanneer u een combinatie aangaat met het V.V.D.-blok. Dan is het probleem van het midden opgelost. Is het de heer Franssen nog niet duidelijk?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik poog het te begrijpen. Ik heb altijd begrepen dat het C.D.A. links van het midden staat. Het lijkt mij daarom eerder wenselijk, dat ik met het andere blok probeer samen te gaan.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is een andere problematiek. Ik heb het momenteel niet over de politieke keuze, die het P.v.d.A.-blok, het V.V.D.-blok of het politieke midden-blok, zoals de heer Van Thijn het noemt, maken. Ik signaleer alleen, dat de heer Van Thijn zei: er mogen niet drie blokken zijn. Dan beslist het midden namelijk. Daar moet u wat aan doen. Als P.v.d.A.-blok hebt u met het V.V.D.-blok zeer duidelijk een meerderheid.

De heer **Koekoek** (B.P.): Al zegt u het 25 keer, de heer Van Thijn is hier niet.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat kan ik ook niet helpen. De ene keer is de heer Van Thijn er niet, een andere keer de Minister-President niet.

De heer **Koekoek** (B.P.): Ik wacht al een hele tijd op uw mening. Ik dacht, dat u daarvoor het woord had gevraagd.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijn mening is, dat wij niet de weg op moeten van een districtenstelsel met een gekozen formateur.

De heer **Koekoek** (B.P.): Nu begrijp ik, dat u het met de heer Van Thijn eens bent en dat u ook bezwaren hebt tegen een drie-partijenstelsel. U bent dus ook bang voor het derde blok.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik ben nergens bang voor en zeker niet voor een blok, maar dat is niet aan de orde. Ik denk, dat ook de heer Koekoek het verhaal van de heer Van Thijn niet heeft gelezen en daardoor mijn uitlegging blijkbaar niet voldoende kan volgen.

De heer **Koekoek** (B.P.): We zijn nu wel van Van Thijn af, dacht ik.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Nog niet helemaal. Intussen ziet namelijk de heer Van Thijn die gekozen formateur ook nog niet zo erg aankomen. Bovendien wordt er in zijn eigen fractie verschillend over het districtenstelsel gedacht. En wij zouden ons kunnen gaan afvragen, waarmee wij eigenlijk zolang bezig zijn en ons over opwinden. De heer Van Thijn heeft in november j.l. al laconiek gereageerd. Terecht. Merkwaardig, om niet te zeggen hoogst merkwaardig, is dan wel weer de reactie van de Minister-President in een interview in 'Vrij Nederland' van 21 december 1974, waar wij lezen: 'Op een pijnlijke en nare manier is de combinatie van beperkt districtenstelsel en gekozen formateur de grond in gestampt. Daar is het kabinet niet beter van geworden en ook Nederland niet.'.

Ik neem aan, dat de premier ook ter zake niet de mening van het kabinet heeft vertolkt. Je kunt nu twee dingen doen. Nadere opheldering van de Minister-President vragen wat hij de lezers hiermede nu heeft willen zeggen of suggereren en waarop hij eigenlijk het oog heeft. Je kunt ook zeggen: laat maar zitten, zand erover.

Nog een opmerking over het feitelijk kiesdrempel effect bij het voorgestelde beperkte districtenstelsel, dat volgens schriftelijk antwoord 40 ongeveer 7 à 10 % zal zijn. Zou nu een kabinet, dat voorlopig nog niet zoveel voelde voor een kiesdrempel, omdat die zich eenzijdig tegen kleine groeperingen richt, toch een kiesdrempel van 1 à 2 % niet rechtvaardiger achten dan een districtenstelsel, waarbij toch vooral de kleine groeperingen, en dan nog zeer zwaar, getroffen worden? Ik zou hier nog aan toe willen voegen, dat het drempel effect bij zo'n districtenstelsel veel meer onzekerheden oplevert, anders dan een kiesdrempel in het huidige stelsel, waarmee men duidelijker weet waar men aan toe is.

Nog een enkel woord over de gekozen formateur. Bij doorvoering zijn er diverse mogelijkheden met diverse facetten, zoals in de OCV besproken. Ik herhaal dat niet. Maar als het goed zou zijn, wordt, in het gedachtensysteem, een kandidaat-formateur met een meerderheid gekozen en dat gebeurt alleen maar goed, indien wordt aangestuurd op een twee-partijen- of tweeblokkenstelsel.

Mijnheer de Voorzitter! Als zo'n formateur met volstrekte meerderheid gekozen is, wordt hij Minister-President. Ja, maar de gekozen formateur moet het vertrouwen hebben van de Kamer om

De Kwaadsteniet

als Minister-President op te treden. Mijnheer de Voorzitter! De gekozen formateur heeft dat vertrouwen al, als hij tot een meerderheidscombinatie behoort, of hij krijgt het überhaupt van de Kamer, omdat het niet zo domme schriftelijk antwoord 72 zegt:

'Ongetwijfeld zal het feit, dat de kiezers zich voor een bepaalde formateur hebben uitgesproken, een belangrijke factor voor de Kamer zijn.'

Het mag formeel de bedoeling niet zijn, materieel is dat het effect van de beoogde gedachte.

De kiezer maakt uit – en daar komt 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, althans zal het parlementaire stelsel plaats maken voor ten minste een mengeling van parlementair en presidentieel stelsel. Terecht ziet de Regering een aantasting van het parlementaire stelsel in de rechtstreekse verkiezing van een Minister-President. Dan moet zij dat ook zien als consequentie van de door haar gedachte gekozen formateur, waarbij een vertrouwensregel feitelijk, materieel, irrelevant is.

Mijnheer de Voorzitter! Dit zijn geen Nederlandse gedachten. Voor mij blijft het nog steeds mistig op welke wijze men enig fundament zou weten te geven aan de stelling, dat de voorgestelde wijzigingen ook het doel dienen van een versterking van het parlement in zijn verhouding tot de Regering (Inleiding, blz. 2, kolom 1). Parlement is Staten-Generaal. De Eerste Kamer wordt verzwakt; de Tweede Kamer niet versterkt. De optelsom is duidelijk: verzwakking parlement, versterking Regering. De balans raakt uit evenwicht.

Er is nog een aparte moeilijkheid boven tafel gekomen in de 2e OCV door de beantwoording van de Minister van Binnenlandse Zaken (blz. 158) op een vraag mijnerzijds. De Minister heeft daarop n.l. gezegd, dat ook al is er geen meerderheidskeuze ten aanzien van de kandidaat-formateurs gemaakt, het dan toch voor de hand zal liggen, dat de kandidaat van de grootste groepering met de formatie zal worden belast. Nu zal dit nergens worden bepaald en het betoog is, dat dan de oude procedure zal gelden. Dat is weer de theorie. Maar ik vind, dat de Minister ter zake een praktisch juist antwoord heeft gegeven. Ik heb wat dit betreft, een andere invalshoek dan de

heer Wiegel, die dit niet zo voor de hand zag liggen. Wij komen in feite met het grootste gemak terecht bij de toch gekozen formateur, die niet eens de volstrekte meerderheid heeft behaald. Dat is een extra bezwaar. Het zal bepaald duidelijk zijn, dat de A.R.P.-fractie voor de motie op stuk nr. 17 zal stemmen.

Overigens zou ik het ook op prijs stellen te weten – de vraag zit reeds impliciet in mijn verhaal, maar ik wil die toch ook nog expliciet stellen – hoe ver het kabinetsberaad is gevorderd met betrekking tot de koppeling van gekozen formateur en beperkt districtenstelsel?

In de OCV heb ik reeds gesignaleerd, dat het kabinet de Eerste Kamer, zij het langzaam en voorzichtig, niettemin zienderogen, en nog wel in het openbaar, begint uit te kleden en ik heb gezegd, dat wij dat niet mooi vinden. De Minister heeft geantwoord, dat hij dat ook een weinig aantrekkelijke gedachte vindt en dat die ook niet juist is. Want, zegt de Minister, de Eerste Kamer behoudt het recht wetsontwerpen te verwerpen en zij mag notities indienen. Dat lijkt dan nog wel wat, mijnheer de Voorzitter, maar helaas heb ik de nota gelezen, alsmede de schriftelijke antwoorden. En wat staat daar dan wel, mijnheer de Voorzitter? Dat zal ik u zeggen. Daar staat: 'geen politieke gevolgen'. Ik zet het nog eens op een rijtje. De Regering wil – zie nota, blz. 10, slot van paragraaf 3 – de Eerste Kamer het recht van interpellatie niet ontnemen. Hoe welwillend! Waarom niet? Mede omdat de Eerste Kamer er wel gebruik van maakt, zij het een beperkt gebruik. Maar, zegt de Regering: 'zo al van dit recht gebruik wordt gemaakt' – met andere woorden dat moet eigenlijk niet – dan 'geen politieke gevolgen'. Dit is geen vergissing, dit wordt in schriftelijk antwoord 32 nog eens krachtig onderstreept. De Regering zegt verder, dat de Eerste Kamer wetsontwerpen mag verwerpen. Maar de Regering zegt tevens – zie opnieuw nota, blz. 10 – dat zij 'het niet met de staatkundige aard en taak der Eerste Kamer in overeenstemming acht, dat zij door het opzeggen van het vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden'. Ook dit wordt later nog eens onderstreept in schriftelijke antwoorden 29, 30, 31 en 28. Hieruit kan ik toch moeilijk iets anders afleiden, dan dat de Eerste Kamer volgens de zienswijze van de Regering zo'n wetsontwerp in feite alleen maar kan slikken. Of had de Regering soms willen beweren, dat zij vindt, dat een minister of het kabinet in de Eerste Ka-

mer de vertrouwenskwesitie niet mag verbinden aan een wetsontwerp, omdat de Eerste Kamer het anders niet mag verwerpen? De conclusie lijkt mij getrokken te moeten worden, dat de Eerste Kamer in deze benadering dan wel een politiek college mag heten, maar in feite geen politieke betekenis heeft. En het voorgaande dan nog afgezien van de verdwijning van het budgetrecht, de eliminering van het recht om voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing met twee derden der uitgebrachte stemmen goed te keuren en de oorspronkelijk beoogde schrapping, maar inmiddels toegestane handhaving van het recht van enquête. Dit heet dan allemaal bij elkaar in kabinetsterminologie 'wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer.' Mijnheer de Voorzitter, het kabinet plaatst een kamerscherm om de weinig aantrekkelijke uitkleding aan het oog te onttrekken. De stof van het kamerscherm lijkt op het eerste gezicht fraai, maar, niettemin, geheel doorzichtig. Gaaf, vanwege doorzichtigheid van beleid. Wij zien er doorheen, dat er geen bevoegdheden worden gewijzigd; er worden alleen bevoegdheden ontnomen. Wie heeft daar voordeel van? Niet de Eerste Kamer, niet de Tweede Kamer, alleen de Regering. Die probeert zo min mogelijk last te hebben van de Eerste Kamer. Versterking dus van de positie van de Regering. Wij vinden, dat dit allemaal niet moet gebeuren. Vandaar dat ik ook op dat punt een motie heb ingediend, waarin staat dat de Kamer de Regering uitnodigt bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen: 'De Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht'. De Minister heeft hierop gereageerd met de opmerking, dat dit in feite een bevriezen van de ontwikkeling zou betekenen, omdat het mooie van het ongeschreven recht is, dat het zich veel gemakkelijker ontwikkelt dan geschreven recht. Wel, mijnheer de Voorzitter, ik heb daarop toen al bij interruptie gereageerd, dat deze motie staat tegenover de kabinetsnota op dit punt, en wel vierkant. Het kabinet wil 'wijzigen', de motie nodigt de Regering uit bij haar voorstellen, dus bij de in te dienen wetsontwerpen, in acht te nemen, dat wij dat niet wensen, op geen enkel punt, dat de Regering ter zake voorstelt. Dit lijkt mij zo helder als glas. Het is nogal logisch, dat, als het kabinet weer op het goede spoor zit, het ongeschreven recht zich kan blijven ontwikkelen, zolang en zover wij dat met el-

De Kwaadsteniet

kaar als wetgever willen. Net zo goed trouwens, als slapend recht kan ont-waken en recht kan indommelen. Tevens, en zo kom ik tot mijn volgende punt, kunnen wij nieuw recht in het leven roepen. Ik bepleit in mijn in de openbare commissievergadering ingediende motie een recht van terug-zending. Ik constateer, dat in de huidige situatie een – wat men wel noemt – verkapt amendementsrecht gelegen kan zijn in de verwerping van wetsont-werpen door de Eerste Kamer, welke daarna door de Regering, rekening houdende met het standpunt van de Eerste Kamer, gewijzigd opnieuw bij de Tweede Kamer worden ingediend. Een verkapt recht van amendement mag ook gezien worden indien de Eerste Kamer, alvorens omtrent het ont-werp te beslissen, van de Regering de toezegging van een novelle zou ver-langen. Het laatste staat in schriftelijk antwoord 27. Ik heb in de openbare commissievergadering gezegd, dat mijns inziens de Regering daarmede nog eens erkend heeft het recht van de Eerste Kamer een novelle te verlan-gen. In de volgende discussie is toen gesproken over een 'recht van novelle' en een 'recht op een novelle'. De Mi-nister heeft gezegd, dat een recht op een novelle natuurlijk niet bestaat. Mijns inziens staat in ieder geval wel vast, dat de Eerste Kamer bij de behan-deling van een wetsontwerp mag aan-dringen op een wijziging ervan en dat van regeringszijde daaraan gevolg mag worden gegeven. Ook hieraan zal men wellicht toevoegen 'in bijzondere gevallen' en 'bij ernstige bedenkin-gen', terwijl tevens bedacht moet wor-den, dat geen moeilijkheden tussen kabinet en Tweede Kamer moeten ont-staan, omdat wat de Eerste Kamer wenst voor een meerderheid van de Tweede Kamer onaanvaardbaar zou zijn. De Eerste Kamer heeft echter ze-ker de mogelijkheid, in feite dus het recht – het is haar niet verboden, het is staatsrechtelijk aanvaardbaar – een novelle te verlangen op straffe van verwerping van het wetsontwerp. Van regeringszijde behoeft men daarvoor overigens natuurlijk niet te wijken.

Minister De Gaay Fortman: Maar men kan toch niet zeggen dat, als iemand de mogelijkheid heeft om iets te doen, hij ook het recht heeft om dat te doen? Dat lijkt mij wijsgerig onhoudbaar.

De heer De Kwaadsteniet (A.R.P.): Wanneer de Minister op dit punt moei-lijkheden heeft, mijnheer de Voorzitter, heb ik er geen behoefte aan om dit

strak vol te houden en wil ik het woord als zodanig wel intrekken. Ik heb niet meer beoogd dan te zeggen, dat in ie-der geval de Eerste Kamer wel het recht heeft om een novelle te verlan-gen. Die Kamer mag dat toch verlan-gen?

Minister De Gaay Fortman: Ja, maar daarom heeft zij er nog geen recht op!

De heer De Kwaadsteniet (A.R.P.): Om het te verlangen niet? Zij mag het niet eisen; zij mag er niet op staan dat er een novelle komt.

Minister De Gaay Fortman: Er wordt voortdurend gesproken over het recht van de Eerste Kamer op een novelle. Welnu, dat recht bestaat niet en kan ook niet bestaan.

De heer De Kwaadsteniet (A.R.P.): Zo zeg ik het ook niet, mijnheer de Voor-zitter, maar het wordt nu een kwestie van woorden. Ik heb er geen moeite mee om van dat woord af te stappen; het gaat mij om de zaak waarvoor ik pleit.

Op zich zelf is het een nog wat onont-gonnen terrein, voor zover ik weet. Een staatsrechtelijke verhandeling er-over zou interessant zijn; aanknopings-punten liggen onder andere in de stukken over wetsontwerp nr. 12917. Sommigen schrikken alleen al bij het horen van de aanduiding 'verkapt recht van amendement'. Ik meen, dat dit gewoon een uiterst nuchtere zaak is. Het behoeft helemaal niet in strijd te komen met de wens, dat de Eerste Ka-mer zich beperkt tot globale beoorde-ling van wetsontwerpen.

Nu meer direct terugkerend naar het terugzendingsrecht, herhaal ik mijn in de OCV gestelde vraag: waarom moet de Eerste Kamer een wetsontwerp dat zij in het algemeen goed acht, maar waartegen zij op een enkel onderdeel bezwaar heeft, verwerpen? Het is mijns inziens absoluut overdreven om een ongewenste, onaanvaardbare ver-zwaring en vertraging van de wetge-vingsprocedure te vrezen. Het zal im-mers geen regel zijn, dat het terugzen-dingsrecht wordt gebruikt, evenmin als het regel is dat het recht van ver-werping wordt gehanteerd.

Verwerping van een wetsontwerp zal alleen plaatsvinden, indien zwaarwe-gende omstandigheden daartoe aan-leiding geven, zegt de Regering. Ik zeg hetzelfde van een toe te kennen terug-zendingsrecht. Het recht zou mee-brengen, dat de Eerste Kamer de wets-ontwerpen veel gedetailleerder gaat beschouwen; schriftelijke antwoorden 25/26. In de OCV zei de Minister het op een gegeven moment nog interessan-

ter, namelijk dat hij met mij erom durfde te wedden – nou, nou, mijnheer de Voorzitter, twee anti-revolutionairen aan het wedden over een stukje staats-recht en politieke praktijk! – dat de Eer-ste Kamer in belangrijke mate gebruik zou maken van de mogelijkheid om op allerlei detailpunten wijzigingen in wetsontwerpen voor te stellen. De Mi-nister heeft overigens vervolgens erkend, dat ik – zoals hij het formuleert – een poging doe om het af te grende-len. Ik mag dit toch wel onderstrepen. Afgezien van de – iedereen bekende – wijze zelfbeperking van de Eerste Ka-mer in het algemeen, heb ik, – gelet op de geopperde vrees en daarmede re-kening houdende – het vereiste van twee-derden der uitgebrachte stem-men ingebracht in mijn motie. Wordt aan dat vereiste voldaan, dan mag men er stellig rekening mee houden, dat bij gebreke van het terugzendings-recht, verwerping in zicht zou komen. Overigens – dit in antwoord op een vraag van mevrouw Kappeyne van de Coppello – is het niet mijn eerste ge-dachte geweest om die twee-derde meerderheid eraan toe te voegen, maar gezien de geopperde vrees heb ik dit toch naar voren gebracht. Wat mij betreft, behoeft het niet zo strak geregeld te worden.

En waarom zou het – zeker zo beperkte – recht van terugzending aan de her-overweging en aan de positie van de Eerste Kamer een 'geheel ander karak-ter' geven? Ik zie hierin geen verster-king van de positie van de Eerste Ka-mer – want dat zal wel worden be-doeld – noch – wat men breed zou noemen – een uitbreiding van de be-voegdheden van de Eerste Kamer, maar slechts de beperkte verlening van een ander mogelijk middel in ver-band met een in feite veelal reeds be-staande bevoegdheid. Het zou fijn zijn wanneer het kabinet deze zaak in – la-ten wij zeggen – heroverweging zou nemen.

En tenslotte kan het nooit kwaad, voor mij niet en ook niet voor de Minister van Binnenlandse Zaken, er aan te her-inneren, dat Donner, van de staats-commissie Cals-Donner, een van de le-den was die het terugzendingsrecht bepleitte. Maar deze opmerking zal ik veiligheidshalve relativeren, door te zeggen, dat het zeker ook niet oninte-ressant is om met Donner de degens te kruisen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Het is wel opvallend dat u wel eens de meningen verkondigt die de heer Donner in het verleden en ook in het heden eveneens heeft verkondigd.

De Kwaadsteniet

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.):
Vindt u dat opvallend?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ja, dat is mij opgevallen, maar dat bedoel ik als een compliment.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat begrijp ik. Ik moet niet te veel zeggen, maar ik kom dadelijk bij een punt, waarover ik het niet met de heer Donner eens ben; ik vermeld het er dan maar niet bij, tenzij de Minister van Binnenlandse Zaken interrumpert en ik het moet toegeven.

Mijnheer de Voorzitter! Ook op het recht van initiatief wil ik even terugkomen. Ik zie niet in, waarom het onmogelijk moet zijn en blijven, dat bij voorbeeld een Tweede-Kamerlid samen met een Eerste-Kamerlid een initiatiefontwerp – uiteraard in de Tweede Kamer – indient.

De argumentatie voor indirecte verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer en wel voorlopig door de provinciale staten (in de toekomst wellicht door de gewestraden) heb ik in de OCV uitvoerig gegeven.

Omdat ook de A.R.P.-fractie wel bezwaren verbonden ziet aan de huidige situatie heb ik in mijn motie neergelegd, de zes jaar terug te brengen tot vier jaar en de verkiezing van de helft om de drie jaar te vervangen door verkiezing van de gehele Eerste Kamer in één keer. Tevens een redelijk en reëel vast tijdstip daarvoor aan te wijzen, namelijk kort nadat de provinciale staten zelf gekozen zijn, gepreciseerd: binnen zes weken na hun beëdiging. Ten slotte wil ik nogmaals attenderen op de gevaarlijke weg, waarop de Regering zich in dit kader meent te kunnen begeven met het ontbindingsrecht. Het min of meer officieel gaan presenteren van in feite twee nieuwe ontbindingsgronden:

a. bij verschil in samenstelling, b. wenselijkheid de zittingsduur te synchroniseren, lijkt mij onaanvaardbaar. Voor de geschiedenis vermeld ik, dat de Eerste Kamer, behalve in 1904, ook werd ontbonden in 1850 als gevolg van de invoering van een nieuwe Kieswet. Wat nu het geheel van mijn motie met de punten a, b en c betreft, zou ik bij nader inzien het nieuwe en meer eigensoortige punt c. inzake het recht van terugzending liever in een aparte motie willen onderbrengen. Daardoor ontstaan in plaats van mijn motie op stuk nr. 19 dacht ik twee nieuwe moties, namelijk de oude minus punt c., verder ongewijzigd, en een andere met de feitelijke inhoud van punt c. Ik kan u hierbij de teksten overhandigen.

Motie

De **Voorzitter**: Door de leden De Kwaadsteniet, Van der Sanden en Tilanus wordt de motie (12 944, nr. 20 (herdruk)) als volgt gewijzigd:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de Regering ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer te zeer beoogt deze Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te doen zijn;

overwegende, dat hierdoor de positie van de Eerste Kamer wordt verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinvolle functie vervult voor de werking van ons parlementaire stelsel;

nodigt de Regering uit bij haar voorstellen het navolgende in acht te nemen:

a. De Eerste Kamer wordt voor een periode van vier jaren gekozen door de leden van de Provinciale Staten binnen zes weken na hun beëdiging;

b. De Eerste Kamer behoudt de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht,

en gaat over tot de orde van de dag. '.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Motie

Door de leden De Kwaadsteniet, Abma, Jongeling, Schakel en Aantjes wordt de volgende motie voorgesteld:
De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de wetgevingsprocedure ermede gediend kan zijn, dat de Eerste Kamer naast aanneming of verworping ook de mogelijkheid heeft van terugzending van wetsontwerpen naar de Tweede Kamer;

nodigt de Regering uit, in de voorstellen betreffende de Eerste Kamer een bepaling op te nemen, daartoe strekkende dat de Eerste Kamer het recht verkrijgt om – indien zwaarwegende omstandigheden haar daartoe aanleiding geven – met twee derden der uitgebrachte stemmen wetsontwerpen terug te zenden naar de Tweede Kamer,

en gaat over tot de orde van de dag.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.):
Mijnheer de Voorzitter! Met de conclusie om niet tot invoering van een wetgevingsreferendum over te gaan is de A.R.P.-fractie het eens. De argumentatie lijkt in het algemeen aanvaardbaar. Wij willen wel even de vinger leggen bij het argument van de Regering, dat zij het bezwaarlijk acht, dat de praktijk van het referendum vaak een behoudende tendentie vertoont. Die burgers toch; die mondige kiezers toch; je moet ze niet zomaar de gang laten gaan hoor! Nou ja, als het om een direct gekozen formateur gaat! Je vraagt je altijd af wie zo'n zinnetje nou in zo'n nota frommelt. Maar er wordt weer veel goedge maakt door het goedkeurende woord voor een stelsel van representatieve democratie. Dat dient bij uitstek een vooruitstrevend wetgevingsbeleid. Nou, ziet u nu wel, mijnheer de Voorzitter! Ik maak van deze gelegenheid gebruik om te vragen of ik het juist zie, dat voor zogenaamde consultatieve referenda geen grondwettelijke basis nodig is. De conclusie van de Regering, geen voorstel te doen tot invoering van het instituut van het volksinitiatief lijkt de A.R.P.-fractie eveneens juist. De paragraaf over de klassieke en sociale grondrechten geeft ons momenteel geen aanleiding tot nadere beschouwingen. Wij wachten de voorstellen met grote belangstelling af. Wij zijn niet overtuigd van het overwegen van de door de Regering naar voren gebrachte bezwaren om toetsing van de wet – nee, niet aan de Grondwet, maar alleen aan de grondwetsbepalingen inzake de klassieke grondrechten – mogelijk te maken.

Wij willen de bescherming van de individuele vrijheidssfeer van de burgers onderstrepen. 'Door de toetsingsbevoegdheid kunnen in confrontatie met de praktijk eventuele onvolkomenheden van de wetgeving worden opgevangen', zegt de staatscommissie in het tweede rapport.

De wetgeving blijft uiteraard altijd algemeen en dat brengt het risico mee, dat in concrete omstandigheden aan de individuele vrijheidssfeer onvoldoende recht kan worden gedaan. De onschendbaarheid van de wetten is in haar algemeenheid de facto al opgeheven door de rechtstreekse werking van het verdrag van Rome. Tegen toepasbaarheid van wetten kan de burger zich wel beroepen op dat verdrag van Rome, maar niet op de bepalingen inzake de klassieke grondrechten in de eigen grondwet. Bij invoering van het toetsingsrecht kan van de rechter eerder wel dan niet terughoudendheid

De Kwaadsteniet

worden verwacht. Uitgesproken zou zo nodig kunnen worden, dat met betrekking tot wetten uitgegaan wordt van een marginale toetsing. Het argument van de vertraging en verzwarende van de procedure lijkt alleen enige betekenis te kunnen hebben, indien in vele gevallen twijfel zou rijzen aan de grondwettigheid van wetten. En wat het betrokken raken van de rechter in de politieke strijd betreft, ook nu kan de rechter wel althans met politieke strijd te maken krijgen. Zal de rechter dan echter bij zijn werk zijn eigen politieke opvatting de boventoon laten hebben boven die van de wetgever? Rechters spreken recht. En wordt de rechter betrokken in de politieke strijd? Een rechterlijke beslissing blijft een concrete beslissing in een bepaald geval en heeft – zeker niet direct – algemene werking. Bovendien blijft het een rechterlijke beslissing en wordt het geen politieke beslissing, hoeveel je over die beslissing ook in de politiek wilt gaan politiseren. En verder blijft de wetgever de baas. Indien de wetgever dat nodig oordeelt, kan hij of de wet of de Grondwet wijzigen. Wij geven het voorlopig niet op voor het toetsingsrecht te pleiten.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Maar in dit geval blijft de wetgever niet de baas, want er ontstaat een toestand van rechtsonzekerheid, die alleen maar kan worden opgeheven doordat de wetgever de wet wijzigt op grond van een rechterlijke uitspraak. Ik zie derhalve niet hoe u kunt volhouden dat de wetgever dan de baas blijft. Hij is naar mijn mening meer een zetbaas.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik meen niet, dat dit geheel juist kan worden geacht. Als de rechter gaat rechtspreken heeft hij in eerste instantie een concreet geval op het oog. Ik kan mij voorstellen dat wanneer de wetgever dit vervolgens jarenlang zijn gang laat gaan en dat vele gevallen van soortgelijke strekking op dezelfde wijze worden behandeld, de wetgever mogelijkerwijs voor een moeilijke situatie kan komen te staan. Ik ga er echter voorlopig van uit dat niet te verwachten is – ik heb althans van het kabinet tot dusverre hierover weinig gehoord – dat het toetsingsrecht in een groot aantal gevallen zal worden gehanteerd.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Er wordt vanuit gegaan dat er één rechterlijk college zal komen, dat er speciaal voor is, de wetten aan dat stukje Grondwet te toetsen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is een mogelijkheid, die in de nota wordt genoemd.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Als dat gebeurt . . .

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat hoeft niet.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): . . . en er komt een uitspraak van dat rechterlijk college, waarin een regel in een wet onverbindend wordt verklaard, zal deze uitspraak vermoedelijk een soort algemene rechtskracht hebben, want dan zal iedereen zeggen: Het speciale college heeft dat gezegd en nu kunnen wij er verder vanuit gaan, dat het beter is, deze regel maar niet toe te passen. Deze sfeer van onzekerheid wordt alleen opgeheven door een nieuwe wet. In zoverre is de wetgever eigenlijk verplicht, de uitspraak van het sociale rechterlijke college na te komen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat hangt natuurlijk helemaal van de situatie af. In de eerste plaats is het de vraag, of het noodzakelijk is, dat een instantie prejudiciële beslissingen gaat nemen. Dat wordt wel in de nota voorgesteld, maar dat is op zichzelf nog geen uitgemaakte zaak.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Wilt u dit liever verspreid hebben over alle rechters in het land?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Deze mogelijkheid is op zichzelf denkbaar.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dan wordt de rechtsonzekerheid nog groter.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik bepleit deze mogelijkheid nog niet direct. Ik heb mij tot dusverre nog vrij bescheiden ten opzichte van dit punt opgesteld. Ik heb een aantal argumenten naar voren gebracht, die naar mijn mening het overwegen waard zijn en die naar mijn gevoel door het kabinet nog onvoldoende naar voren zijn gebracht.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U beantwoordt mevrouw Kappeyne niet.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Hoe bescheidener de opstelling, hoe groter de rechtsonzekerheid.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): De vraag van mevrouw Kappeyne van de Coppello was de volgende. Als een rechter vaststelt, dat een bepaalde bepaling van de wet buiten toepassing moet worden gelaten, omdat deze in strijd is

met de Grondwet, kan de wetgever alleen ingrijpen, zoals mevrouw Kappeyne dat stelt, nl. door aanpassing aan de wensen van de Hoge Raad. Immers, elke regeling, die eenzelfde met de Grondwet strijdige regeling in zich zou hebben, zou opnieuw buiten toepassing gelaten worden. Consequentie: Deze wetgever danst naar de pijpen van de rechter. Is dat wat de heer De Kwaadsteniet wil? Als dat het geval is, vind ik dat een grote achteruitgang voor de parlementaire democratie.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is mijn bedoeling niet. Ik heb dat hier tot dusverre ook niet bepleit. Wanneer ik tot nu toe onvoldoende inzicht in deze materie heb gekregen, kan mij misschien worden duidelijk gemaakt, dat het inderdaad zo zal zijn, zoals de heer Jurgens dit naar voren brengt. Overigens heb ik niet de neiging te denken, dat een rechterlijk college een wettelijke bepaling zo maar buiten werking stelt. Dat zal het in eerste instantie alleen doen ten aanzien van een bepaald geval dat in behandeling is. Daarmee is nog niet de algemene werking van een wettelijke bepaling ter zijde gesteld. Dat is mogelijk, wanneer het een zeer duidelijk geval is. Ik neem echter aan dat, wanneer een burger op de rechter een beroep doet, hij dan een speciaal geval is. Wij moeten er mijns inziens normaal gesproken van uitgaan, dat de wetten vrij goed door de wetgever tot stand zijn gebracht.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dat is ook mijn uitgangspunt. Daarom vind ik het ook niet nodig, dat de rechter zo'n bepaling opzij gaat zetten.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik wijs op het voorbeeld van Oud die in deze Kamer in 1949 heeft beweerd dat de Woonruimtetwet, zoals deze door de Regering werd voorgesteld, in strijd was met de Grondwet en wel met het huisrecht van artikel 172. De kern van deze wet was de bevoegdheid van de Regering om woonruimte te vorderen. Oud zei dat deze kern in strijd met de Grondwet was. Ik zou zeggen dat Oud nou niet de eerste de beste was. Maar de Kamer heeft hem toen niet gevolgd. Stel, dat de rechter had mogen toetsen en dat de rechter bij nadere overweging tot de conclusie kwam, dat Oud gelijk had, dan was op dat moment het instrument van de Woonruimtetwet aan de Regering ontvallen, want zij zou geen enkele vordering meer hebben kunnen instellen. Deze zouden namelijk door de rechter als stijdig met de Grondwet worden afgewezen. Dat is toch geen geringe zaak.

De Kwaadsteniet

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik sta hier ook helemaal niet te bepleiten, dat de wetgever aan de kant moet worden gezet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Maar het gebeurt!

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat hangt ervan af, welk stelsel men gaat toepassen. Ik meen dat men er minstens over kan spreken, in welke mate dit zou moeten gebeuren. Ik zie niet in, dat dit in grote mate zou moeten gebeuren.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het beste is helemaal niets. Dat is de conclusie van de heer Jurgens.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is 'safety first', hetgeen op zichzelf natuurlijk een mooie gedachte is. Mij is van de kant van het kabinet echter onvoldoende duidelijk gemaakt, waarom dit echt niet kan. Ter aanvulling zou ik dan nog van het kabinet willen vragen, of het mij duidelijk kan maken, dat het niet voor het Amerikaans-Duitse systeem is, maar mogelijk wel voor het Scandinavische systeem, dat uitgaat van een zeer marginale toetsing. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat de wetten als regel aansluiten bij de bepalingen in de Grondwet.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik wil nog een informatieve vraag stellen. Ik ken het Zweedse systeem niet. Hoe wordt die marginale toetsing in de Grondwet geformuleerd?

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik zou dat bijzonder graag van het kabinet vernemen. Ik ben thans niet bezig met het verdedigen van een wetsontwerp. Ik beklemtoon dat naar mijn idee het toetsingsrecht onvoldoende recht is wedervaren en in de nota en in de behandeling in de drie openbare commissievergaderingen. Ik vind dit een belangrijke zaak, omdat er bepaalde voordelen aan verbonden kunnen zijn wanneer je een systeem kunt vinden dat in de Nederlandse omstandigheden een redelijke rol kan vervullen. Ik ga er bepaald niet van uit dat aan de rechter de voorkeur gegeven zou moeten worden boven de wetgever. Integendeel, ik zou willen uitgaan van de Grondwet en de wetten die als regel goede zaken zijn. In individuele, bepaalde gevallen is het stellig mogelijk dat een burger onrecht wedervaart. Dan kan het mogelijk zijn dat de rechter zegt dat in dit geval, voor die man, in zijn situatie de wet niet in overeen-

stemming is met de bepalingen inzake de klassieke grondrechten. Ik zou dit graag goed uitgezocht willen hebben. Als wij dit thans niet doen, raakt het zo gemakkelijk van de baan. Wij kunnen hier natuurlijk te zijner tijd nog wel eens op terugkomen in andere omstandigheden, maar als wij het in de Grondwet willen regelen, zal het binnen deze twee jaar moeten gebeuren. Ik heb liever dat dit nog eens van de kant van het kabinet wordt heroverwogen.

De zaak van de openbaarheid van bestuur wachten wij hoopvol en met interesse af. Met begrip voor de terughoudendheid aan het slot van paragraaf 7.1, zal de op te nemen formulering in de Grondwet toch geen toekomstige, mogelijke ontwikkeling teveel mogen afremmen. Verder zullen wij over deze zaken kunnen spreken bij de betreffende wetsontwerpen, waarvan de formulering in dit opzicht wel eens niet zo erg eenvoudig zal kunnen blijken te zijn. Het recht op inzage en op verbetering van over hem verzamelde gegevens is voor de burger eveneens van belang. Ik ga daar nu allemaal niet op in.

Wanneer wij op al deze zaken letten, mijnheer de Voorzitter, openbaarheid, openheid, mondigheid, doorzichtigheid, informatie, privacy, (en ik herinner hier ook nog even aan wat ik zojuist gezegd heb in verband met het toetsingsrecht), dan staan wij voor een enorme opgave voor de toekomst; de noodzaak om, al is het wellicht stap voor stap, te komen tot – wat ik zou willen aanduiden als – een bijna 21ste eeuwse vertaling van het brede begrip 'vrijheid'.

De zaak van benoeming van commissaris van de Koningin en burgemeester hangt zodanig met de functionering van een staatsrechtelijk stelsel samen, dat regeling daarvan met gekwalificeerde meerderheid – zoals bij grondwetsherziening – vereist is. Het nemen van wisselende wettelijke beslissingen bij wisselende meerderheden in opeenvolgende zittingsperiodes dient in ieder geval vermeden te worden. Het moet betreurenswaardig worden geacht, dat het kabinet geen oog blijkt te hebben voor de vergaande consequenties – zoals versterkt toezicht op de lagere organen en een meer centralistisch bestuur, het in het geding zijn van de structuur van de provincie en de gemeente – van zijn voorstel, althans niet de moeite neemt daar zelfs maar op in te gaan, noch in de nota, noch in zijn schriftelijke antwoorden.

Met door het kabinet gewenste constitutionalisering van gewesten kunnen

wij akkoord gaan. Wij wensen uiteraard tevens constitutionalisering van de aanwijzing van de gewestvoorzitter, in dezelfde zin als ten aanzien van commissaris en burgemeester. Bij nadere lezing wil ik toch nog graag een duidelijkere informatie. Wat bedoelt het kabinet precies met gewestvorming gepaard gaande met terzijdestelling van gemeente?

Tenslotte heb ik nog tegoeed een antwoord op een reeds gestelde vraag: wil het kabinet bevestigen, dat de formulering in de Grondwet zodanig moet zijn, dat te zijner tijd feitelijk – zonder opnieuw grondwetswijziging – kan blijken, dat alle provincies geheel verdwenen zijn?

Ten aanzien van het stelsel van grondwetsherziening zijn wij het ermee eens, dat niet gekoerst wordt in de richting van een Grondwetkamer en dat ook de referendumprocedure wordt afgewezen. Mocht verwacht worden, dat de politieke samenstelling van de Tweede Kamer in belangrijke mate zal afwijken van die der vorige, dan is het wenselijk ook de Eerste Kamer te ontbinden, zegt de Regering. Ik zeg: hoe wij over dat soort ontbindingen denken, kan de Regering niet onbekend zijn uit hetgeen hiervoor onzerzijds reeds in verband met de Eerste Kamer is opgemerkt. Wij vinden, dat nadat er volgens de Regering een volksraadpleging heeft plaatsgevonden, ontbinding van Tweede en Eerste Kamer, zowel de Eerste als de Tweede Kamer zich moeten uitspreken zoals nu. Of – en de Minister van Binnenlandse Zaken zou daarover nadenken, heeft hij mij in de derde openbare commissievergadering toegezegd op mijn vraag of dat niet beter zou zijn dan de huidige regeling – de tweede lezing van een grondwetsherziening vindt plaats in verenigde vergadering, met overigens de door mij genoemde voorwaarde, dat twee derden van de aanwezige leden van elk der beide Kamers voorstemt.

Bij het voorgaande aanknopend, maak ik van de gelegenheid gebruik om nog eens te zeggen, dat mij ook in het algemeen een soepeler praktisch gedrag ten aanzien van het al of niet in verenigde vergadering beraadslagen gewenst voorkomt. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft mij er op 1 november 1973 in deze Kamer op gewezen, dat het een omstreden punt is of het staatsrechtelijk geoorloofd is, in niet in de Grondwet genoemde gevallen een onderwerp in een verenigde vergadering te behandelen. Ik acht het niet ongeoorloofd, maar ja, men kan bij mij de wens de vader van de ge-

De Kwaadsteniet

dachte achten. De Proeve doet overigens de suggestie de Kamers vrij te laten om in verenigde vergadering te beraadslagen (Proeve, blz. 95/97, 110/112). Van der Pot/Donner (8e druk, 1968, blz. 274) achten het een suggestie die overweging verdient. Wat vindt de Minister van Binnenlandse Zaken ervan? En moet dit dan in de Grondwet worden bepaald of kunnen de Kamers niettemin beslissen als gesuggereerd te handelen? Als het in de Grondwet zou moeten worden bepaald, overweeg ik zeker voor te stellen dit te doen.

Een slotopmerking. Wij hopen spoedig de gewenste wetsontwerpen te ontvangen. Bij wetsontwerpen behoren memories van toelichting. Wij hopen bewaard te blijven voor irriterende memories van toelichting, zoals deze nota en de schriftelijke antwoorden op de vragen soms waren, vanwege het niet voldoende duidelijk naar voren brengen van wat precies werd bedoeld. Wij hebben daar wel vertrouwen in. Een concreet wetsontwerp moet uiteraard duidelijker zijn dan een peilende nota; het moet zelfs geheel duidelijk zijn. En derhalve – lijkt mij – ook de memorie van toelichting. De Minister van Binnenlandse Zaken, de eerste verantwoordelijke hiervoor, zij het niet de eerste ondertekenaar van de nota, zal daar – wij twijfelen daar niet aan – zijn uiterste best voor willen doen.

Het werk rond de Grondwet zal in de komende twee jaar veel eisen van het kabinet, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Wij zullen onzerzijds zeer gediend zijn met leesbare memories van toelichting, waar gelijk in staat waar wij anders toch om vragen, wat overzichtelijk, wat gegroepeerd, met tussenkopjes, met redelijke argumentatie en voldoende documentatie. Ik hoop met dit verhaal met name de Minister van Binnenlandse Zaken ditmaal niet te veel te hebben aangedaan.

De vergadering wordt te 18.47 uur geschorst en te 20.00 uur hervat.

□

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Voordat ik het oordeel van mijn fractie geef over de onderdelen van de nota, wil ik eerst een paar opmerkingen maken. 'Als een voornaam onderdeel van haar program beschouwt de Regering de bevordering van een algehele grondwetsherziening.' Met deze zin begint de nota en dat lokt ook mijn eerste opmerking uit.

Hoe wil het kabinet bij de gekozen procedure van voor elk onderdeel een afzonderlijk wetsontwerp tot een algehele herziening van de Grondwet komen? In de 'Proeve van een nieuwe Grondwet' van 1966 en bij het eindrapport van de Staatscommissie Cals/Donner vinden wij ontwerpen van een geheel nieuw opgezette Grondwet. Daarin is met een hergroepering van de inhoud en een herschrijving van de tekst inderdaad een algehele herziening aangeboden. Kan het kabinet met de indiening van een 40-tal wetsontwerpen versnippering voorkomen? Kan uit de behandeling van dit grote aantal onderdelen afzonderlijk ooit een algehele herziening van de Grondwet voortkomen, die gekenmerkt wordt door een eenheid van conceptie, stijl en taal? Ik heb daar grote twijfels over en zou daarom graag horen hoe het kabinet zich voorstelt tot die werkelijk algehele herziening te komen. Dit brengt mij tot mijn tweede opmerking. Voor een algehele grondwetsherziening, is een visie nodig. Men moet daarbij beginnen een antwoord te geven op vragen als: wat is de functie van een Grondwet in een moderne samenleving; wat moet er in en wat moet er niet in. Ik mis daarover echter iedere beschouwing in de Nota. Het kabinet is overigens bij zijn voorstellen wat wel en wat niet in onze Grondwet moet worden geregeld niet consequent. Omdat de benoemde burgemeester in discussie is, moet hij uit de Grondwet. Maar de gekozen formateur, die even goed in discussie is, moet erin.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Is die vergelijking wel zo verstandig? Een gekozen burgemeester kan ook bij de wet worden geregeld. De verhouding tussen de hoogste staatsorganen moet mijns inziens in een Grondwet worden geregeld.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat ga ik ook juist zeggen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Neen. U zei net waarom wil het kabinet de burgemeester nu ongrondwettelijken? Dat kan ik mij voorstellen. Dat behoeft niet per se in de Grondwet te staan.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik zeg juist, dat het niet consequent is, het argument te hanteren dat de benoemde burgemeester uit de Grondwet moet omdat hij in discussie is maar de gekozen formateur, die even goed in discussie is, in de Grondwet te willen opnemen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het gaat niet om de vraag of de functie in discussie

is maar om de vraag of deze al of niet in de Grondwet moet worden geregeld. Ik kan mij goed voorstellen, dat men het standpunt inneemt dat de aanwijzing van het staatshoofd, de minister-president of de formateur in de Grondwet moet worden geregeld. Het gaat om de regeling van de hoogste soevereiniteit dragende instellingen. De wetgever kan echter rustig op rijksniveau beslissen of de burgemeester wordt gekozen of benoemd.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Dat is natuurlijk de opvatting van de heer Jurgens. De argumentatie van het kabinet is echter, dat de gekozen burgemeester in discussie is en dat hij daarom uit de Grondwet moet. De heer Tilanus wijst erop dat dit zeer inconsequent is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik meen dat het kabinet onjuist wordt geciteerd.

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde de heer Scholten vergist zich. De gekozen burgemeester moet niet uit de Grondwet omdat hij in discussie is maar omdat het niet noodzakelijk is, dat soort punten in de Grondwet te regelen. Dat staat zeer duidelijk in de nota.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Zo had ik dat gelezen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Onze opvatting is, dat in een staatsvorm als de onze een grondwet niet ontbreken mag, een staatsrechtelijke basiswet, waarin de structuur van onze Nederlandse staat, inclusief het koningschap onder het Huis van Oranje, wordt vastgelegd, waarin de belangrijkste staatsorganen worden geregeld en de belangrijkste grondrechten van de burger worden vastgelegd, een wet, welke men daarvoor kan zien als een anker en een lichtboei voor het overheidsgezag en voor de bescherming van de burger. De Grondwet is een factor van stabiliteit in het permanente proces van staatsrechtelijke ontwikkeling, waarin wij ons bevinden. Mijn derde opmerking gaat over de vertrouwensregel. Het kabinet beschouwt de vertrouwensregel, die geldt tussen Regering en parlement, als de pijler van het parlementaire stelsel. Wij zijn het daar geheel mee eens. Dat hoeft voor ons niet in de Grondwet, als de gekozen formateur er ook niet inkomt. Maar wij willen die lijn doortrekken. Ook het vertrouwen, dat het parlement dient te genieten van het kiezerskorps, is een pijler van de parlementaire democratie. Deze regel geldt ook voor gemeenteraden en provinciale staten. Dat vertrouwen moet niet te dikwijls en op onder-

Tilanus

delen gevraagd worden. Wel moet de gekozen steeds bereid zijn tegenover zijn kiezers het gevoerde beleid toe te lichten en te verdedigen. Dat bevordert de democratie, de interesse van de burgers, en de band tussen kiezer en gekozen méér, dan dat ze telkens naar de stembus moeten. In de vierde plaats wil ik opmerken, dat de nota een beperkt aantal onderwerpen op beperkte wijze behandelt. Naast een summier aanduiding van argumenten pro en contra van anderen vindt men bij een aantal voorstellen slechts een beknopte argumentatie voor de standpunten, die het kabinet inneemt. Wij vinden dat voor een zo belangrijk stuk als een Nota voor grondwetsherziening, die een algehele herziening beoogt, onbegrijpelijk en jammer. Wij verwachten van de Regering, straks in de memorie van toelichting bij de in te dienen wetsontwerpen meer eigen argumentatie, motiveringen en achtergronden voor de voorstellen dan nu in deze nota zijn te vinden. Wanneer wij straks deze nota voor kennisgeving aannemen, mag daaruit niet de conclusie worden getrokken, dat we het met alles wat daarin staat eens zijn. Op een enkel punt zullen we de gelegenheid hebben ons door middel van een motie uit te spreken, maar dat betekent niet, dat wij al het overige aanvaarden.

Dat brengt mij tot mijn vijfde en laatste opmerking vooraf. Wij hebben er geen behoefte aan in dit debat nog eens te herhalen wat uitvoerig in de literatuur en in de Openbare Commissie Vergaderingen is gezegd. Ik zal mij beperken tot het aangeven van het standpunt van mijn fractie met de belangrijkste argumentatie daarvoor. Ik volg daarbij de 22 punten van de samenvatting van de nota op bladzijde 17.

Punt 1

Met de nota zijn wij het eens, dat algehele grondwetsherziening urgent is. Maar dan moet het niet blijven steken in een reeks wijzigingen op onderdelen. Er dient een geheel nieuwe compositie te komen. Ik vroeg al: hoe wil het kabinet dat bereiken?

Punt 2

Wij zijn het met de nota eens, dat in het kader van de grondwetswijziging geen aandacht besteed hoeft te worden aan verhoging van de kiesdrempel. Maar dat betekent niet, dat wij de idee van een kiesdrempel volledig hebben uitgebannen uit onze gedachten. Want het perspectief van een districtenstelsel kon wel eens een misstig perspectief blijken te zijn. Ten aanzien van beide systemen wenst de

C.H.-fractie echter uit te gaan van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Dat betekent in ons land, met zijn vele geestesstromingen, dat een kiesdrempel niet te hoog moet zijn. Als de staatscommissie in meerderheid meent, dat de evenredigheid geen geweld wordt aangedaan, wanneer de kiesdrempel bij 5 maal de kiesdeler wordt gelegd, vinden wij dat rijkelijk hoog. Maar we kunnen wat dit betreft de afhandeling van wetsontwerp 10985 afwachten.

Punt 3

Wij zijn het niet eens met de opvatting van het kabinet, dat het kiesstelsel moet worden gebruikt om partij-structuren overzichtelijk te maken of een politieke meerderheidsvorming te bevorderen. Het kabinet wil daarvoor invoering van het districtenstelsel bij de verkiezing van de Tweede Kamer. Wij menen, dat samenwerking van partijen niet moet worden opgedrongen door een kiesstelsel, maar dat de partijen, zo zij dat willen, daar uit eigen vrije keuze en overtuiging toe moeten komen.

Ook de meerderheidsvorming is niet, zoals de nota stelt, een symptoom van het tekortschieten van de huidige regels. Daardoor wordt de langdurigheid van kabinetsformaties niet veroorzaakt. Die oorzaak ligt veeleer bij het al of niet bereid zijn van de partijen en de kamerfracties om met elkaar te onderhandelen en naar overeenstemming te zoeken. Bij de laatste formatie was dat heel duidelijk!

Minister De Gaay Fortman: De geachte afgevaardigde beroept zich nu op de laatste kabinetsformatie. Vindt hij dan het beeld van de daaraan voorafgaande kabinetsformaties aantrekkelijk?

De heer Wiegel (V.V.D.): Beter dan de laatste!

De heer Tilanus (C.H.U.): In ieder geval was men toen bereid om te overleggen.

De heer Bakker (C.P.N.): Die partijen, die daartoe bereid waren.

De heer Tilanus (C.H.U.): Inderdaad.

Minister De Gaay Fortman: De heer Tilanus weet even goed als ik, dat men toen een bepaalde partij vrij snel buiten de deur heeft gemanoeuvreed.

De heer Bakker (C.P.N.): Toen was er toch die meerderheid, die u wilt?

De heer Tilanus (C.H.U.): Die partij wilde zelf niet aan het overleg deelnemen.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Gaat de Minister zijn staats-

rechtelijke opvattingen alleen maar toetsen naar wat er met een bepaalde partij gebeurt?

Minister De Gaay Fortman: Ik ga de staatsrechtelijke opvattingen wel toetsen aan datgene, wat in de praktijk is gebeurd.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dan kunt u zich toch niet beperken tot één bepaalde partij, welke die ook moge zijn?

Minister De Gaay Fortman: Dat doe ik niet. Ik vraag aandacht voor de gang van zaken met betrekking tot kabinetsformaties in de periode tussen 1950 en 1973.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Die schijn wekte u even wel.

De heer Tilanus (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Een derde argument voor het districtenstelsel is het tegengaan van een groot aantal fracties, omdat zij efficiënt werken in de Tweede Kamer zouden belemmeren. Dat argument spreekt ons niet aan, omdat de kleine fracties de minste spreektijd gebruiken, bescheiden zijn bij hun representatie in commissies en zich beperken bij voorbereiding van wetsontwerpen. Soms komen er juist heel deskundige en verstandige opmerkingen uit de kleine fracties. Maar bovendien: bij een stelsel met 12 tot 15 districten kan de drempel in de buurt van 10 % komen. Dat zou in strijd zijn met een drempel van 5 maal de kiesdeler, die de staatscommissie als maximale grens aanvaardbaar acht binnen de evenredige vertegenwoordiging volgens de huidige Grondwet. Wij menen, dat binnen die grens een bescheiden kiesdrempel aanvaardbaar is. Aan het eind van de zestiger en in het begin van de zeventiger jaren waren er in onze kring velen, die voelden voor een beperkt districtenstelsel. Het waren er zelfs zo veel, dat het bij meerderheidsbesluit in een program is opgenomen. In de laatste tijd is de geestdrift daarvoor wel sterk bekoeld en bij velen tot het nulpunt gedaald. Uitspraken uit de kring van de P.v.d.A., dat de invoering van het districtenstelsel een mislukking zou zijn, als het niet tot een tweeblokkenstelsel zou leiden, is voor sommigen een bevestiging, voor anderen een waarschuwing, dat wij met wederinvoering van het districtenstelsel de verkeerde weg op gaan. Onze fractie zal derhalve, mede in aanmerking genomen de willekeurigheid, welke aan elke districtsafbakening is verbonden, een wetsontwerp tot invoering van een districtenstelsel uiterma-

Tilanus

te kritisch ontvangen. Ons uiteindelijk oordeel zullen wij echter pas kunnen geven, wanneer wij een concrete uitwerking van de gedachten van het kabinet in de vorm van een wetsontwerp hebben ontvangen.

Punt 4

Tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer moet volgens het kabinet gestemd worden over de aanwijzing van een kabinetsformateur. Reeds bij de behandeling van het initiatiefontwerp-Van Thijn in februari 1971 heeft mijn toenmalige fractiegenote mejuffrouw mr. Haars haarscherp geanalyseerd welke bezwaren aan dit voorstel kleven. Het ontwerp kreeg onvoldoende steun in deze Kamer. Daarom komt het kabinet dan nog eens met dit voorstel? Het past geheel niet in ons stelsel, dat de Tweede Kamer en de formateur, adspirant-Minister-President, dezelfde kiezerslegitimatie krijgen. Daardoor wordt de verhouding Kamer-premier en de verhouding premier-overige ministers onjuist en kan tot grote moeilijkheden leiden. In de openbare commissievergadering heeft mijn fractiegenoot Scholten zich mordicus tegen de gekozen formateur verklaard en dat is de mening van de gehele C.H.U.-fractie. Wij zullen derhalve met overtuiging de motie van de heer Van der Sanden steunen. In de openbare commissievergadering heeft de Minister van Binnenlandse Zaken ondanks herhaalde aandrang van diverse zijden steeds geweigerd mee te delen hoe sterk voor het kabinet de koppeling gekozen formateur-districtenstelsel is.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb daarover geen enkele onzekerheid laten bestaan. Ik heb gezegd, dat er in het kabinet een krachtige stroming was om te koppelen en dat er geen besluit was genomen. Ik heb erbij gezegd, dat dit besluit zou worden genomen nadat in beide Kamers van de Staten-Generaal de behandeling van de nota had plaatsgevonden. Dit heb ik heel duidelijk in een van de commissievergaderingen gezegd.

De heer Bakker (C.P.N.): In de derde; in de eerste hebt u iets anders gezegd.

De heer Tilanus (C.H.U.): Dit betekent, mijnheer de Voorzitter, en dat is mijn bezwaar tegen deze gang van zaken, dat wij nog geen duidelijkheid van het kabinet krijgen. De consequentie van onze steun aan de motie-Van der Sanden kunnen wij dus niet helemaal overzien. Wij kunnen namelijk niet overzien of, als die motie wordt aange-

nomen, een voorstel tot invoering van het districtenstelsel wordt ingediend. Ik vind, dat het kabinet ons daarover niet in onzekerheid mag laten. Ik wil dan ook sterk aandringen, zoals ook van andere kanten vandaag al is gebeurd, op een duidelijk antwoord van het kabinet.

Punt 5

Dat de rechtstreekse verkiezing van de minister-president een aantasting zou betekenen van ons parlementaire stelsel, zijn wij geheel met het kabinet eens. Het blijft voor ons echter onbegrijpelijk, dat het kabinet deze stelling niet van toepassing acht op de gekozen formateur, die de leiding krijgt van het door hem te vormen kabinet. Misschien mogen wij nog eens een duidelijke uitleg krijgen van het verschil tussen het kiezen van een minister-president en van een minister-president in spe.

Minister De Gaay Fortman: Een hemelsbreed verschil!

De heer Tilanus (C.H.U.): Dat hoor ik graag duidelijk uitgelegd.

Punten 6, 7, 8, 9, 10 en 11.

Onze fractie, mijnheer de Voorzitter, deelt de opvatting van het kabinet, dat de Eerste Kamer dient te worden gehandhaafd. Wij zullen onze steun dus aan de motie van de heer De Vries niet kunnen geven.

Wij zien in ons tweekamerstelsel voor de Eerste Kamer een duidelijke taak, die ten minste tweeledig is, nl. een eigen toetsing van het door de Regering gevoerde beleid en een heroverweging van wetsontwerpen, inclusief de begrotingswetten. Juist vanwege deze eigen toetsing en heroverweging achten wij een gelijke kiezerslegitimatie van Eerste en Tweede Kamer onnodig, zelfs ongewenst. Wanneer de nota voorstelt de Eerste Kamer direct te doen verkiezen en bevoegdheden in te perken, kunnen daarvoor twee tegengestelde motieven gelden:

- a. de meer politieke legitimatie moet tegenwicht krijgen door de beperking van bevoegdheden;
- b. de gelijke kiezerslegitimatie van Eerste en Tweede Kamer en de beperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer leiden tot overbodigheid van de Eerste Kamer.

Beide motiveringen wijzen wij af. Wij menen, dat de Eerste Kamer de bevoegdheden moet houden, die zij thans heeft en waarvan zij met wijsheid gebruik maakt.

Het kabinet heeft bezwaar tegen de ongelijke samenstelling van Eerste en Tweede Kamer. Dat bezwaar kan ik mij van het kabinet uit gezien wel voorstellen. Zijn immers de Kamers in politieke

legitimatie en samenstelling gelijk, dan zal, wat in de Tweede Kamer is aanvaard, in de Eerste Kamer geen moeilijkheden meer opleveren. Het versterkt dus de positie van de Regering tegenover de Staten-Generaal. Dat vormt ons bezwaar tegen gelijke samenstelling van beide Kamers. Daarom willen wij vasthouden aan getrapte verkiezing van de Eerste Kamer, nu door de provinciale staten, over enige tijd wellicht door de gewesten. Die getrapte verkiezing komt ook tegemoet aan de vrees, die wij hebben en die de Minister van Binnenlandse Zaken in de o.c.v. niet heeft kunnen wegnemen, namelijk dat door directe verkiezing een ander type mensen naar voren komt, die meer in de politieke actualiteit zullen staan en die zich duidelijker tegenover de kiezers zullen moeten exponeren. Ook dat zou het verschil tussen Eerste en Tweede Kamer nivelleren.

De Minister van Binnenlandse Zaken is mij nog een antwoord schuldig op de vraag of, indien de gekozen formateur en daarmee het districtenstelsel voor de Tweede Kamer vervallen, daarmee ook het districtenstelsel voor de Eerste Kamer vervalt. Ik zal graag horen wat het kabinet in die situatie met de verkiezing van de Eerste Kamer wil doen. Mijn fractie is het eens met het kabinet, dat het beter is, de Eerste Kamer in haar geheel om de vier jaar te vernieuwen. Een verkiezing van de gehele Eerste Kamer in één keer door de provinciale staten neemt al heel wat weg van de bezwaren tegen de huidige ondoorzichtige methode. Daarom staat onze fractie achter de eerste motie, die door de heer De Kwaadsteniet is ingediend.

Aarzeling hebben wij over de tweede motie van de heer De Kwaadsteniet, omdat het recht van terugzending van wetsontwerpen de Eerste Kamer ertoe zou kunnen verleiden wetsontwerpen gedetailleerder te gaan behandelen. Het zou een achterdeur zijn om het recht van amendement te realiseren. Daar voelen wij niet voor, omdat de Eerste Kamer zich moet beperken tot een globale beoordeling van wetsontwerpen. Wij zullen de argumenten van de heer De Kwaadsteniet en wellicht van het kabinet nog eens ernstig overwegen.

Punt 12

Mijn fractie staat niet zo absoluut afwijzend tegenover een volksreferendum als het kabinet. In zijn boek 'Onze Constitutie' wordt door jhr. mr. A. F. de Savornin Lohman in 1907 al een pleidooi gehouden voor raadpleging van het volk in bepaalde gevallen. Wij

Tilanus

zouden de mogelijkheid van een referendum, niet in beslissende zin, maar in beleidsvoorbereidende en adviseerende zin, niet a priori willen verwerpen. Wij maken er geen voorstel van, maar wellicht wil het kabinet dit nog eens nader overwegen.

Punt 13

Ook wij zijn reeds lang, evenals het kabinet, voorstanders van het opnemen van zowel de klassieke als de sociale grondrechten in de Grondwet. Ik zou wel graag horen aan welke sociale grondrechten thans gedacht wordt.

Punt 14

De vraag of de rechter de bevoegdheid moet krijgen om wetten te toetsen aan de grondwettelijke bepalingen inzake de klassieke grondrechten wordt door het kabinet ontkennend beantwoord. De argumenten pro en contra in deze kwestie staan in een zeker evenwicht tegenover elkaar. Het geheel overzien- de is de C.H.U.-fractie bereid het standpunt van het kabinet, dat op dit punt gelijk is aan het standpunt van een minderheid van de commissie-Cals/Donner, te steunen. Daarbij is de fractie in het bijzonder aangesproken door de overweging van die minderheid, dat juist wanneer het gaat om de vraag of de wetgever op de juiste wijze rekening heeft gehouden met de vrijheidsrechten van de burger, het oordeel daarover in belangrijke mate een politiek element bevat. In een volwassen democratie als de Nederlandse zijn voor een oordeel over dat politieke element Regering en Staten-Generaal het meest aangewezen.

Punten 15 en 16

Met het beginsel van de openbaarheid heeft mijn fractie geen enkele moeite. Wij zullen een spoedige indiening van de desbetreffende wetsontwerpen toejuichen. Maar wij vrezen, dat de moeilijkheden zullen komen bij het redigeren daarvan.

Punt 17

Wij delen de mening van het kabinet, dat er een bepaling in de Grondwet moet komen over het recht op inzage van persoonlijke gegevens. Maar die bepaling kan wellicht beter bij de grondrechten worden ondergebracht dan in een apart artikel. Collega Aarts heeft daarover al gesproken.

Overigens zouden wij enige voorzichtigheid willen betrachten ten aanzien van onder andere medische, medisch-psychologische en medisch-psychiatrische gegevens. Persoonlijke inzage daarvan kan soms onnodig leed ten gevolge hebben. Dat kan niet de bedoeling zijn van het recht op inzage.

Maar wij wachten ook op dit punt de wetsontwerpen met belangstelling af.

Punt 18

Onze fractie acht de benoeming van de Commissaris van de Koning en de burgemeester van zodanig belang, dat in de Grondwet een bepaling daarover niet gemist kan worden. Wij voelen er niets voor, de methode van aanwijzing van deze functionarissen aan de wetgever met een gewone meerderheid over te laten. Als we op dit punt de Grondwet gaan openbreken, doen we een sprong in het duister. Daar doen wij niet aan mee. Wij willen een grondwettelijke waarborg voor dit ankerpunt in ons staatkundig bestel.

Onze wens is: Handhaving in de Grondwet van de door de Koning benoemde Commissaris en burgemeester, met optimale inspraak van de provinciale staten en de gemeenteraad in de benoemingsprocedure. Ik heb de eer daarover mede namens de fracties van K.V.P. en A.R.P. een motie in te dienen, opdat de Kamer zich duidelijk kan uitspreken.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Wat bedoelt de heer Tilanus met 'optimale inspraak', mijnheer de Voorzitter? Is dit ongeveer gelijk aan de inhoud van een wetsontwerp dat een paar jaar geleden aan de orde was betreffende het recht van aanbeveling van de gemeenteraad?

De Voorzitter leest de ingediende motie voor.

Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Tilanus, Aarts, De Kwaadsteniet en W. S. Scholten en Van der Sanden wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid;

van oordeel, dat de manier van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester, hetzij door benoeming, dan wel door verkiezing, van zodanig belang is voor het staatkundig bestel in Nederland; dat bepalingen hieromtrent in de Grondwet noodzakelijk zijn;

tevens van oordeel, dat zodanige grondwettelijke bepalingen de noodzakelijke inspraak van provinciale staten en gemeenteraad niet in de weg staan;

nodigt de Regering uit geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die ten doel hebben de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de Commissaris van de

Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen;

en gaat over tot de orde van de dag.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Met betrekking tot het volgende punt zou ik willen opmerken, dat . . .

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn oordeel is er sprake van een technisch mankement in de motie. Immers, de Grondwet vermeldt niet de benoeming van een burgemeester. In de motie moet worden gesproken over de Commissaris van de Koningin en de voorzitter van de gemeenteraad.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Als dit een technische verbetering is, mijnheer de Voorzitter, heb ik er geen bezwaar tegen. Inhoudelijk is in ieder geval duidelijk wat wij bedoelen.

Wat betreft de vraag van de heer Franssen merk ik op, dat – voorzover ik weet – nu in de instructie voor de Commissaris van de Koningin een passage is opgenomen, waarbij een bepaalde procedure wordt gevolgd voor de methode, waarop een voordracht kan worden gemaakt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De Commissaris mag het gevoel van de gemeenteraad inwinnen. Men mag geen namen noemen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat hoeft ook niet. Op het ogenblik wordt er veelal een profiel geschetst.

De heer **W. Scholten** (C.H.U.): Als er wel een naam wordt genoemd, gebeurt het ook niet; zie Zeeland.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik ben erg nieuwsgierig, of ten aanzien van Zeeland niet de optimale inspraak is gehanteerd en of de heer Scholten méér bedoelt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Soms wel, niet altijd!

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Akkoord, als dat bedoeld wordt, zijn wij een heel eind verder met elkaar.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik geloof, mijnheer de Voorzitter, dat wij niet in de casuïstiek van de actualiteit moeten vervallen. Wij zijn bezig met een Grondwet, die jaren zal moeten dienen. Ik kan mij voorstellen, dat wij hierover zelfs een wet krijgen.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Ik vind dit toch wat onbevredigend, mijnheer de Voorzitter. De heer Tilanus spreekt over optimale inspraak, die gegarandeerd moet worden. Wij krijgen echter

Tilanus

niet te horen wat hij zich daarbij voorstelt. Hij moet toch ten minste een indicatie geven van wat hij ermee bedoelt.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Als er een burgemeestersvacature is, is het duidelijk dat degenen, die door de burgemeester in de gemeenteraden zijn gekozen, in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun ideeën over de vervulling van die vacature kenbaar te maken aan de Commissaris van de Koningin. Of dat nu gebeurt door de complete gemeenteraad te horen, of door de fractievoorzitters te horen of op een andere wijze, is ter overweging en ter prudentie van de commissaris.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Maar wat vindt u optimaal?

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Niet zoals het nu gaat. Ik vind het optimaal als de gekozen vertegenwoordigers in de gemeenteraad door de commissaris in de gelegenheid worden gesteld hun mening daarover te geven. Dat komt een heel stuk in de goede richting. Het kan best zijn, dat wij nog andere methodes kunnen vinden. Laten wij daarover nu eens rustig nadenken. Als deze materie in een wetsontwerp zou kunnen worden neergelegd, zouden wij aan de hand daarvan verder kunnen praten.

De heer **Koekoek** (B.P.): Maar wat de heer Tilanus nu zegt, gebeurt toch al? De gemeenteraadsleden mogen toch hun mening naar voren brengen als er een burgemeester moet worden benoemd? Men houdt zich er echter niet aan. Als het voorstel van de heer Tilanus wordt aangenomen, verwacht hij dan dat men zich er wel aan zal houden? Zo ja, waarop baseert hij dan die verwachting?

De heer **Tilanus** (C.H.U.): U moet die vraag niet aan mij maar aan het kabinet stellen.

De heer **Koekoek** (B.P.): Neen, de heer Tilanus wil een verandering aanbrengen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Maar mijnheer Koekoek, ik ben niet degene die commissarissen en burgemeesters benoemt.

De heer **Koekoek** (B.P.): Zoals het nu gebeurt, zegt u dat het niet goed is. Nu wilt u samen met de heer Scholten iets veranderen. Legt u mij dat maar eens uit. Nou u!

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mijnheer Koekoek, u moet eens een paar kranten lezen.

De heer **Koekoek** (B.P.): Laat degene, die met de mond vol tanden staat, maar kranten gaan lezen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Met kranten kan men zijn mond vullen. Punten 19 en 20.

Met de gedachte om in de Grondwet de mogelijkheid te openen om in plaats van of naast provincies en gemeenten gewesten in te stellen, stemt mijn fractie in. Ook achten wij het juist, dat de gewestraad door en uit de ingezetenen van het gewest wordt gekozen, uiteraard op basis van evenredige vertegenwoordiging.

Ik neem aan, dat de benoeming van de voorzitter van de gewestraad op dezelfde wijze zal worden geregeld in de Grondwet als die van de Commissaris van de Koningin en de burgemeester. Ik ga nu niet in op het inhoudelijke vraagstuk van de gewestvorming. Maar ik meen wel, dat in de Grondwet globaal zal moeten worden aangegeven wat taak en bevoegdheden van een gewestraad zijn, zoals dat nu ook het geval is met provinciale staten en gemeenteraden. Heel duidelijk zal er een afbakening tegenover die twee colleges moeten zijn om competentie-moeilijkheden te voorkomen. Gaarne hoor ik of de Minister van Binnenlandse Zaken dat met mij eens is. Ik moet hierbij opmerken, dat er drie heel verschillende mogelijkheden van gewesten zijn:

- a. gewesten in plaats van een of meer gemeenten;
- b. gewesten in plaats van provincies;
- c. gewesten tussen provincie en gemeenten in.

Voor ieder van deze mogelijkheden zullen verschillende bepalingen moeten gelden. Het zal niet gemakkelijk zijn, dat in de Grondwet en een Gewestwet te formuleren, maar wij wachten dat met belangstelling af. Punten 21 en 22

Mijn fractie is het eens met het kabinet, dat voor een grondwetsherziening een tweede lezing door de Staten-Generaal met tweederde meerderheid, na daartussen liggende verkiezingen, nodig is.

In strijd daarmee is het gestelde in punt 22, dat de Eerste Kamer voor de tweede lezing wil uitschakelen. De Eerste Kamer is ook deel van de Staten-Generaal! Tegen punt 22 heeft mijn fractie dan ook bezwaar.

Dit bezwaar wordt mede ingegeven door de gedachte, dat een grondwetsherziening de allerbelangrijkste vorm van wetgeving is, die met alle waarborgen van weloverwogen besluitvorming moet plaatsvinden. Eén van die

waarborgen kan zijn een heroverweging in tweede lezing door de Eerste Kamer.

Wij zijn het met het kabinet eens, dat een aparte Grondwetskamer minder gewenst is, maar wij zouden voor de tweede lezing van een grondwetsherziening de behandeling in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal niet onmogelijk vinden. Ik zou het op prijs stellen als het kabinet daarvoor nog eens pro- en contra-argumenten zou willen opsommen en aan de hand daarvan de mogelijkheid van een verenigde vergadering nog eens zou willen overwegen. Of dat in de Grondwet moet worden vastgelegd, dan wel dat het parlementaire praktijk kan zijn, kan ook nader worden bezien. Mijnheer de Voorzitter! Ik hoop, dat ik het kabinet en de Kamer met dit alles zo duidelijk mogelijk de standpunten van de C.H.U.-fractie heb gegeven.

□

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! De voorbespreking van de nota in de openbare commissievergaderingen is zo uitvoerig geweest, dat ik mij wil beperken tot een aantal hoofdpunten. De eerste vraag is: Is een algehele grondwetsherziening nodig, ja dan wel neen? Een herziening zal wel moeten. Wij leven op het ogenblik in de slotkoorts van de traditionele Nederlandse koloniale politiek. De dagen dat Suriname en de jaren dat de Antillen nog tot het Koninkrijk der Nederlanden behoren, zijn geteld. Artikel 1, mogelijk artikel 2 en artikel 213, van de Grondwet zullen er dus wel in de eerstkomende tijd aan moeten geloven, zoals trouwens het gehele Statuut, gezien de ficties, waarop het berust – hoewel leden daarop dan ook mogen gezwoeren zijn in de loop der jaren. Mijnheer de Voorzitter! Dit is andermaal een voorbeeld ervan – ik zeg dit even terloops – hoezeer het beter, tijd en verdrietbesparend is, als men tijdig naar communisten luistert.

Er zal wel meer in aanmerking komen voor een grondwettelijke schoonmaakbeurt. Ik noem een door de Minister van Binnenlandse Zaken geïntroduceerd archaïsme als de ridderorderegeling, het restant van het proces-sieverbod en de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. De vraag is, of zulke punten een algemene herzieningsprocedure wettigen. Als wij nu een grondwet zouden schrijven, zou deze er natuurlijk wel anders uit zien. Wij zouden wat meer evenwicht brengen tussen de volksrechten en de koninklijke rechten. Geheel schone leien bestaan echter niet in het leven van

Bakker

een volk. Deze Grondwet is in de loop van een dikke eeuw de spil geworden van een zeer verfijnd raderwerk van regelingen, waarbij het wijs is om daarmee voorzichtig om te springen. Voor de liberale bourgeoisie van destijds is deze Grondwet geschreven, niet voor het volk, zeker niet voor de arbeidersklasse. Het volk heeft zich echter in de loop der jaren een aantal rechten verworven, dat in het geheel van het geschreven en van het ongeschreven constitutionele recht vastligt. Wij zijn er beducht voor, dat het streven naar een modernisering van de Grondwet juist deze essentiële rechten zou aantasten en ontkrachten.

Mijnheer de Voorzitter! Wij zijn met deze subtiele samenhang van regelingen nog onlangs geconfronteerd, toen mijn vriend Wolff namens onze fractie interpelleerde over de positie van Justitie tegenover de Kamer in verband met mogelijke vliegtuigomkoperijen, met het doel om eventuele inmenging van Justitie in zaken van de Kamer de pas af te snijden. Toen is van vele kanten nog eens onderstreept hoe noodzakelijk het is om uiterst zorgvuldig met deze basisregeling van ons staatkundig bestel om te springen. Wat dat betreft doet de Grondwet het over het algemeen nog best. Bij ons bestaat op zichzelf geen behoefte aan een algehele wijziging.

Wij staan wel open voor voorstellen in die richting, maar, nogmaals, alleen als overduidelijk is dat de herschrijving niet wordt gebruikt om verslechteringen binnen te smokkelen. Ik denk hier bij voorbeeld aan de plotseling tijdens de commissievergaderingen gebleken wens om de SER, die een verlept en bovendien omstreden toporgaan van de pbo is, opeens een constitutionele status te geven, waarbij trouwens het vooruitzicht bestaat dat die over tien jaar ook wel weer eruit zal moeten.

Uiteraard denk ik in het bijzonder aan de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel en van de regeringsvorming. In de nota is dat het kernstuk van de hele wijziging. Dat is het voor ons ook. Het feit dat aan dit vraagstuk de hele herziening, zoals die ons is gepresenteerd, is opgehangen, maakt ons enigszins wantrouwig tegenover hetgeen nog komt. Zou dat van de baan zijn – wellicht kunnen de komende dagen daarbij van beslissende betekenis zijn – dan kunnen wij over de rest onbevangener oordelen.

Het centrale punt is voor de Regering de wijziging van het kiesstelsel en de

regeringsvorming, via instelling bij de Grondwet van een districtenstelsel en een gekozen kabinetsformateur. Het is niet nieuw. Es ist schon da gewesen, bij de voorstellen van de heer Van Thijn, mevrouw Goudsmit en de heer Aarden, die in het begin van 1971 in deze Kamer zijn behandeld en verworpen. In wezen is alles wat erover kan worden gezegd, toen al gezegd. Uit de openbare commissievergaderingen is duidelijk gebleken dat geen enkele partij in zijn mening essentieel afwijkt van de destijds ingenomen standpunten.

Wij vinden dat de regeringsvoorstellen één verdienste hebben. Laten wij ook eens iets aardigs zeggen over deze zaak. Zij hebben namelijk nog eens overduidelijk gemaakt dat instelling van een districtenstelsel alleen via een grondwetswijziging zal kunnen gebeuren. Dat is nog wel eens in twijfel getrokken, ook binnen de commissie-Cals-Donner, maar het feit dat nu al tot twee keer toe in vier jaar tijd de zaak aan de orde is gesteld via de Grondwet wensen wij te zien – ik denk dat iedereen het daarmee eens zal zijn – als de definitieve nederlaag van degenen die menen dat je ooit via een gewone verandering in de Kieswet in Nederland tot een districtenstelsel zou kunnen komen.

Dan wil ik nu iets zeggen over de voorstellen zelf. Wat is de strekking van het geheel? Het gaat om de vervanging van het huidige systeem door een systeem van twee politieke polen in de vorm van twee combinaties, twee blokken en uiteindelijk twee partijen, een meerderheid en een minderheid. Er is niets dat de Regering in de openbare commissievergaderingen zo ijverig heeft nagestreefd als te trachten van deze conclusie weg te draaien, nadat zij die zelf had getrokken, zowel in de nota als herhaaldelijk in het antwoord op schriftelijke vragen van de Kamer. De citaten daaruit zijn bij bakken gegeven tijdens de openbare commissievergaderingen en zij zijn hier vanmiddag ook nog eens aan de orde gekomen. Trouwens, de heer Glastra van Loon heeft dit op zijn eigen hartverwarmende wijze willen illustreren in de openbare commissievergadering, zij het dan dat hij ook wel een zekere concessie heeft gedaan, dat hij ook wel de opening heeft gehouden voor de aanwezigheid van verschillende blokken, maar dan wel zodanig dat de neuzen van de blokleiders al zouden aangeven tot welke blokhoofden ze zouden willen behoren.

Ik vind dat men de heer Van Thijn de eer moet toegeven die hem toekomt.

Hij heeft tenminste niet meegedaan aan al dit gedraai. Hij heeft ronduit gezegd en herhaald in de openbare commissievergadering, dat het gaat om twee groepen en dat niemand op de wip mag zitten. Hij heeft daarbij gezegd, wat overigens een kind kan zien natuurlijk. Het systeem van de gekozen kabinetsformateur moet leiden naar twee hoofdkandidaten zoals wij dat ook in alle mogelijke andere landen, of er nu een presidentieel systeem bestaat of niet, zien. Het districtenstelsel moet dan de rest wegdrukken. Het voorschrift van landelijke lijstverbinding om in de districten te mogen combineren bevestigt dit nadrukkelijk.

Men wil dus de onderwerping van de rest aan de twee hoofdpolen. Wie zich niet onderwerpt of wie niet mee mag doen – dit is ook een punt waar iedereen maar gemakshalve omheen praat – moet eraan geloven via de hoge kiesdrempel van het districtenstelsel. De door de Kiesraad gepubliceerde cijfers met betrekking tot de uitwerking van het ontworpen stelsel op de verkiezingen van 1972 spreken in dit opzicht boekdelen. Zij geven de tendens aan. Het is volstrekt logisch dat de Regering dit heeft gepresenteerd – zij heeft ook in antwoord op vragen gesteld, dat zij die wetsontwerpen gezamenlijk wil indienen – als een combinatie. Wat nl. elk van beide onderdelen onvolledig zou kunnen bewerkstelligen, die poolvorming waarover ik sprak, zelfs met volledige inzet van de t.v. – en dit wil nog wel eens wat zijn, zoals wij uit de jongste verkiezingen weten van een aspirant Minister-President – dat zou dan die combinatie, het districtenstelsel met de twee strijdende hoofdformaturs als katalysatoren, uiteindelijk moeten verwezenlijken.

Daarmee hangt samen dat het propagere van het districtenstelsel op zichzelf als een vernieuwend element in het kiesstelsel in Nederland natuurlijk onzin zou zijn. Gelukkig heeft niemand zich daaraan ook gewaagd in de afgelopen tijd. Immers, iedereen spreekt over supranationaliteit, over de groeiende grootschaligheid, over internationale verbanden enz. Ik noem een enkel voorbeeldje, waarvan deze Kamer getuige is geweest. Op een gegeven ogenblik wilden wij, om onszelf te verlichten, Prinsjesdag naar voren schuiven. Een heel voor de hand liggend voorstel. Het voorstel was al in zeer vergevorderd stadium in de parlementaire behandeling. Op een gegeven ogenblik mocht het niet, want het kwam niet uit met de begroting van de EEG! Het is een enkel voorbeeldje,

Bakker

maar op deze manier wordt de politiek gemaakt door de EEG, op NAVO-terrein, op topconferenties enz. En dan zou opeens de nationale vertegenwoordiging in een klein, gecentraliseerd gebied als Nederland is op districten gebaseerd moeten zijn! Straatsburg en Brussel zijn bijna residenties geworden, maar de stemmen die in Zaandam en Beverwijk worden uitgebracht, mogen niet bij elkaar worden geteld! Het is natuurlijk te gek om los te lopen.

Er is trouwens geen partij die het beter weet en kan beoordelen dan de Partij van de Arbeid. Die heeft zelf al een aantal jaren wat de fractie in de Tweede Kamer betreft zichzelf in districtsvertegenwoordigers ingedeeld. Ik persoonlijk woon ook in een streek waar een lid van de P.v.d.A.-fractie districtsvertegenwoordiger is. Dat is de heer Dankert. Wie kan nu beweren dat het de Zaanse bevolking is waarmee de heer Dankert in het kader van zijn werkzaamheden de intensiefste en de vertrouwelijkste contacten onderhoudt?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U gooit wel heel wat dingen door elkaar. Dat is natuurlijk erg gemakkelijk!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik illustreer alleen maar.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De grootschaligheid en de districten hebben weinig met elkaar te maken. De vormen van een district van de partij hebben ook niet zo verschrikkelijk veel te maken met een kiesstelsel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De heer Franssen zal de laatste zijn om te ontkennen, dat de districtsindeling van zijn eigen fractie precies parallel heeft gelopen met de wens binnen de P.v.d.A. om tot een districtenstelsel te komen. Je zou op het horloge af kunnen controleren dat die dingen met elkaar gelijk hebben gelopen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Niet op het horloge. Het heeft bovendien een geheel andere bedoeling gehad.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat stelt mij dan uitermate tevreden. Heeft de districtsindeling van de P.v.d.A. helemaal niet de bedoeling om maar enige relatie te hebben met een districtenstelsel, dan doen wij een stap in de richting van afwijzing van het districtenstelsel. Een districtenstelsel als zodanig heeft op dit ogenblik geen functie meer. Het had dat 100, 120, 130 jaar geleden, in de tijd dat de textielbaronnen in Twente hun vertegenwoordiging wilden

hebben en dat de havenondernemers in Rotterdam hun vertegenwoordiger wilden hebben en de Amsterdamse kooplieden ook. De enige bedoeling die nu nog overblijft is andere groepen uit het parlement te weren. Het is trouwens duidelijk geworden dat die functie niet bestaat uit de betogen die tot nog toe van de kant van de Regering zijn gehouden, zoals ik al heb gezegd. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zich bij de verdediging van zijn nota ten slotte uitsluitend beroepen op het formatieargument. Ik wil nog eens de vraag stellen die ook de heer Wiegels heeft gesteld, namelijk wat een districtenstelsel als systeem met het vraagstuk van de kabinetsformatie van doen heeft. De heer De Gaay Fortman heeft bij interruptie tegen de heer Wiegels gezegd, dat het een totaal andere zaak is en dat die zaken niet met elkaar hebben te maken.

Minister **De Gaay Fortman**: De positie van de kleine partijen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neen, het ging over de invoering van het districtenstelsel. De vraag van de heer Wiegels was zeer concreet: wat heeft deze vorm van een districtenstelsel te maken met het vraagstuk van de kabinetsformatie.

Minister **De Gaay Fortman**: In de context van de kleine partijen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Over dit vraagstuk. En toen zei u: dat is een heel ander vraagstuk.

Minister **De Gaay Fortman**: In de context van de kleine partijen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U hebt in de antwoorden op de vragen nadrukkelijk aangekondigd dat u van plan was, de voorstellen betreffende het districtenstelsel en de kabinetsformatie gezamenlijk in te dienen. Het moet dus alle verband hebben.

Een partij als de onze, waarop men het duidelijk heeft voorzien met een districtenstelsel, heeft bij de hele laatste formatie niet meer dan een half uur tijd in beslag genomen van de heer Ruppert. Mogelijk ook een deel van de nachtrust van de heer Burger maar dat is dan winst geweest voor de formatietijd.

Minister **De Gaay Fortman**: Daar is veel voor nodig.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In de commissievergaderingen is onzerzijds gesteld, dat de voorgestelde wijziging binnen het Nederlandse volk zou worden opgevat als een aantasting, als afbraak van democratie. Dat zou in verschillen-

de opzichten het geval zijn. Dat geldt in de eerste plaats voor de gekozen kabinetsformateur. Het essentiële van deze maatregel zou zijn een verdere vergroting van het politieke gewicht van de Regering ten koste van dat van de volksvertegenwoordiging. Die tendens bestaat al. De vele schaalvergrotingen leiden tot centralisatie, ook tot centralisatie van regeringsmacht, groei van het overheidsapparaat, overheidsbemoeienissen, het dagelijks verkeer van de Regering, van de rijksoverheid in de EEG, binnen de NAVO, dagelijkse omgang met de toppen van het bedrijfsleven.

Dat alles verzwakt relatief – ik wil niet zeggen, dat het altijd een lolletje is; het is wel een verschijnsel – de positie van de Regering tegenover het Parlement. Het vragen van een direct mandaat voor de regeringsleider zou dat alleen maar bevorderen. De controlerende en corrigerende functie van de Volksvertegenwoordiging zou daardoor gedevalueerd worden. Ik heb er al in de openbare commissievergadering op gewezen, dat dat in bepaalde omstandigheden tot een politiek conflict van grote omvang en grote diepte kan leiden. Toen dat naar voren werd gebracht interrupteerde de heer Franssen. Hij zei: zo'n conflict kan ook goed aflopen. Hoe zo'n conflict onder de huidige omstandigheden uitpakt? Wij moeten niet al te zeker zijn in de tijd, waarin wij leven, de tijd van de zich vergrotende machtsapparaten, die steeds meer met het staatsapparaat vervlochten worden, dat zo'n conflict zich ten gunste van het Parlement zal oplossen. Ik vrees, dat de kans dat het de andere kant zal uitgaan, veel groter is dan in de tijd van de jaren zeventig van de vorige eeuw.

Het instituut van de gekozen formateur heeft nog een andere gevaarlijke kant. Het heet de volksinvloed bij de regeringsvorming te bevorderen. De werkelijkheid is, dat in ons totale politieke bestel een nieuw element wordt ingevoerd, namelijk het persoonlijke regeringsmandaat. Men gaat personen opbouwen boven hun eigen politieke stroming uit, men gaat ze opzadelen met macht of te verwachten macht, die niet de optelsom is van de macht van hun partij en de verantwoordelijkheid, die hun partij hun heeft gegeven, maar die meer is. Met andere woorden: men introduceert potentieel de sterke man in de Nederlandse politiek. Men gaat het gewicht van de politieke stroming vervangen door het gewicht van de persoon.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Zolang die persoon geen meerderheid achter zich heeft komt hij niet ver.

Bakker

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is niet de bedoeling, dat hij geen meerderheid achter zich heeft.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Het is wel de bedoeling, dat hij een meerderheid achter zich heeft. Zolang hij die niet heeft komt hij niet ver. Heeft hij die meerderheid wel en heeft zijn groep die ook, dan is het niet meer dan reëel, dat hij ook de gelegenheid krijgt, te gaan regeren.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het zou volkomen reëel zijn, wanneer hij als vertegenwoordiger van zijn groep ging regeren als de groep als zodanig een meerderheid heeft gekregen. Daar gaat u echter niet van uit. U wilt deze persoon als zodanig een particulier mandaat meegeven, dat hem tot regeren in staat stelt. Er is hier vandaag al een paar keer gezegd, dat in het geval zijn groep de meerderheid haalt, u deze gekozen kabinetsformateur niet nodig hebt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U vergeet daarbij, dat juist dit systeem ertoe kan leiden, dat zijn groep eerder die meerderheid haalt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Waardoor zou dat dan wel komen?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Die kans heeft hij eerder, omdat er nu een keuze wordt gemaakt niet alleen te spreken over een partij maar ook over de politieke richting, die de partij vertegenwoordigt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neen, over de persoon

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Neen, over de groep, aangevoerd door een persoon.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U geeft in de Grondwet een persoon een mandaat. Dat kennen we tot nog toe niet. Er is maar één persoon in de Grondwet, die een mandaat heeft; dat is de Koning.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): We geven een persoon geen mandaat. We geven alleen een persoon een zeer tijdelijk recht, namelijk dat hij zich kan melden als kabinetsformateur, nog wel door de Koning benoemd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De moeilijkheid is – dat doen velen uit uw kring; dat is niet denigrerend bedoeld – dat u redeneert vanuit de studeerkamer. Wat u in werkelijkheid doet – ik heb dit ook in de openbare commissievergadering betoogd – is dat u een persoon opbouwt, presenteert, die op een gegeven moment kan zeggen: Ik heb de

meerderheid van de stemmen van het Nederlandse volk achter mij – en als hij het niet zegt, dan zeggen anderen het wel, die achter hem staan – en daardoor wordt een factor in de politiek geïntroduceerd, die wij tot nog toe God zij dank niet hebben gekend. Die persoonlijke macht kan nu juist leiden tot dat diepe geschil, dat moet ontstaan tussen het parlement en de Regering, waarvan hij de gekozen leider is. Hij is een andere figuur dan de Ministers, zoals wij die tot nog toe hebben gekend; die hebben niet deze persoonlijke kar met stemmen achter zich aan. Dat is het punt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Als ze het aantal stemmen zouden hebben, was het ook geen punt. U bent er bang voor, dat iemands stemmenaantal aan het groeien is, alvast een macht tot zich trekt, die eigenlijk niet tot hem behoort. De enige bedoeling van het aan ons voorgelegde stelsel is – zo heb ik het althans begrepen – het presenteren van drie of vier groepen met een kandidaat-formateur en eventueel een rij kandidaat-Ministers. Verder niets.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In de Grondwet staat niets over rijen van kandidaat-Ministers. Volgens uw systeem gaat het over deze ene man, die als persoon de stemmen gaat krijgen. Dat is het totaal nieuwe, een breuk met het verleden. In een voor de hand liggende situatie zou dit onmiddellijk tot grote politieke problemen aanleiding geven. Het is zeer wel mogelijk – een zeer eenvoudig denkbare situatie – dat deze persoon op een gegeven ogenblik een meerderheid van stemmen krijgt, maar dat de groepering, namens welke hij spreekt, minder aantrekkingskracht heeft dan hij en daardoor de meerderheid niet haalt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): En dan?

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan krijgt u tegenover het Nederlandse volk dit conflict, dat deze persoon zegt: Ik ben gekozen, ik ben de aangewezen man en dat parlement wil mij niet. Als u daarmee geen rekening houdt, als u dat conflict niet erkent, dan is dat een studeerkamerredenering. Er bestaan zeker grote verschillen met de gang van zaken in Amerika, maar de laatste jaren heeft men daar het toegespitste conflict kunnen zien van een persoon, die een overweldigende meerderheid had – Nixon – en een volksvertegenwoordiging, die in overgrote meerderheid bepaald anders was gekleurd. Dat is een van de oorzaken van het zware constitutionele conflict, dat zich in de Verenigde Staten heeft afgespeeld en zich nog afspeelt. Dat is ook hier geen ondenkbare situatie.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat is hier wel een ondenkbare situatie, want u weet even goed als ik, dat de staatsrechtelijke verhoudingen in de Verenigde Staten compleet anders zijn dan hier.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Nog wel, gelukkig.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Niet: nog wel. Hier wordt niets anders voorgesteld dan dat er iemand kan komen die op het moment, dat hij het vertrouwen krijgt, met de Kamer mag praten over een door hem gewild kabinet.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dacht u, dat al die stemmen, die op die persoon zijn uitgebracht – dat zouden er wellicht zo'n 4 mln. zijn – zich bij de gang van zaken zullen neerleggen en zullen zeggen: Pech gehad? Vooral als er dan nog bepaalde krachten zijn, die de zaak een beetje opwarmen?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Wanneer in de Grondwet – ik kom hierover nog te spreken – ik zal vanavond wel niet meer aan de beurt komen

De heer **Bakker** (C.P.N.): Zo zeker niet! Maar het geeft niet.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik ben het met u eens, wanneer u zegt: Ik wil een extra beveiliging hebben dat iemand, die als kabinetsformateur is gekozen, niet de Kamer kan ontbinden, zolang deze het vertrouwen niet heeft. Daarover zullen wij het wel samen eens worden. U moet het echter niet zo voorstellen, dat hier een sterke man kan komen, want juist die mogelijkheid heeft het kabinet radicaal afgesneden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is op papier afgesneden, maar het houdt helemaal geen rekening met de factoren, die op een gegeven ogenblik in bepaalde gespannen situaties in de politiek een rol kunnen spelen en die bij het bespelen van de mensen een rol kunnen spelen. Dit calculeert de heer Franssen helemaal niet in. Hij denkt dat de zaak met een reglement kan worden geregeld, maar dat is niet zo. Het gaat om geweldige krachten, die worden geconcentreerd op een levensgevaarlijke wijze. Dat heb ik willen betogen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof ook uit een ander oogpunt, dat dit een onjuiste vorm zou zijn. Wij vinden deze zaak heel ernstig. Wij beschouwen haar als een gevaar van het inslaan van een totalitaire richting. Wij beschouwen dit niet alleen als strijdig met het systeem van parlementaire democratie, maar ook als strijdig met

Bakker

de opvattingen, tradities en ontwikkelingen in een beschaafd land. Een van de aspecten van de beschavingsontwikkeling is, dat door een reeks van factoren – mede door de groei van het ontwikkelingsniveau van de mensen – de relatieve betekenis van de persoonlijke macht – niet de persoonlijke inbreng of de persoonlijke prestatie, maar de persoonlijke macht – vermindert. Dit is een algemeen beeld uit de ontwikkeling van zeker de laatste honderd jaar, ook in de politiek. Er zijn terugvallen, zoals wij allen weten. Wij behoeven maar aan het jongste verleden, niet in Nederland maar dicht in de buurt ervan, te denken. Die terugvallen worden overwonnen; zij worden op een gegeven ogenblik weer teniet gedaan. Gaat men het partijmandaat – de partijvorming is een vormgeving van deze ontwikkeling – vervangen door het persoonlijke mandaat, dan keert men die zaak om, dan doet men een stap achteruit in de geschiedenis, in de beschavingsontwikkeling. Dat willen wij niet.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U had het zoëven over een stap in de richting van een totalitaire staat. Ik vind, nogmaals, de wijze waarop u de kabinetsformateur benadert erg overdreven, maar daarop kom ik morgen terug. Mijn vraag is: Als er niets gebeurt, als wij doorsukkelen met het systeem van vandaag

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is een punt, waarop ik nog terugkom in mijn speech.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dan wacht ik daarop; u weet, dan is er ook kans op een totalitaire staat.

De heer **Koekoek** (B.P.): Ik meen toch, mijnheer Franssen, dat het helemaal geen sukkelen is geweest de laatste paar jaar. Wij hebben toch een prachtig links kabinet gekregen? Bent u daarover zo ontevreden?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Gezien de wijze, waarop het verkregen moest worden, zou ik liever zien dat wij nog andere wegen zouden kunnen vinden, waarlangs duidelijker en gemakkelijker een goed kabinet kan worden verkregen.

De heer **Koekoek** (B.P.): Dan moet u een politiek gaan voeren, waardoor u meer stemmen achter u krijgt, want dan hebt u de K.V.P. en de A.R.P. niet meer nodig.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dank u zeer voor deze inlichting.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Nog eventjes en de stemmen van de Boerenpartij zijn ook beschikbaar.

Mijnheer de Voorzitter! Over het totaal van het vraagstuk is in de openbare commissievergaderingen al zoveel gezegd, dat ik meen het, wat het punt gekozen formateur betreft, hierbij te kunnen laten. Ik wil alleen nog zeggen, dat wij het voorstel van de heer Van der Sanden, dat hij mede heeft ingediend met vertegenwoordigers van de C.H.U. en de A.R.P., zullen ondersteunen, hetgeen uit mijn betoog wel duidelijk zal zijn geworden.

Mijnheer de Voorzitter! Over de kwestie van de gekozen kabinetsformateur heb ik gesproken als over een anti-democratisch element. Anti-democratisch is ook de invoering van een districtenstelsel. Al gaat nu iedereen op zijn kop staan, de zin van het parlementaire stelsel is gelegen in de relatie met de buitenparlementaire ontwikkelingen en bewegingen. Zo was het toen het hele parlementaire systeem ontstond en zo is het op het ogenblik nog. Nu heeft in de laatste halve eeuw in Nederland deze relatie formeel de vorm gehad van evenredige vertegenwoordiging; die relatie heeft zich kunnen realiseren door middel van evenredige vertegenwoordiging. Dat was een zeer grote stap vooruit in Nederland, een stap die verder ging dan alleen maar de instelling van het algemeen kiesrecht.

Onder andere hierom was het een stap vooruit, doordat de arbeidersbeweging die daarbij voor het eerst volledig aan haar trekken kwam in de verkiezingen, behalve door sociaal-democraten ook door communisten in het parlement vertegenwoordigd kon worden, communisten die het rekenden en rekenen tot hun functie om op te treden als woordvoerders van de strijd, van de beweging die zich buiten het parlement ontwikkelt, in het bijzonder van de zijde van de arbeiders. Het mogelijk zijn van een communistische vertegenwoordiging in het parlement is een recht geworden van de bevolking, waar zij natuurlijk naar welgevallen mee kan doen en laten wat zij wil, maar het is een recht. Het is ook een recht dat niet slecht gebruikt is in de loop van de jaren. Ik spreek dan niet over de tijd dat er juist geen parlement was, namelijk in de bezettingsjaren, maar hetgeen wij in deze zaal in de loop der jaren hebben gezegd over vraagstukken als het koloniale systeem, de koloniale oorlog, de NAVO, Vietnam, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie of bij voorbeeld ondernemingsraden is op

dit ogenblik een heel wat minder geïsoleerd geluid dan toen wij er als eersten mee kwamen in het parlement.

De aantasting van zulke posities via de kiesdrempel van het districtenstelsel is daarmee geworden tot een aantasting van democratische rechten. Het is een aantasting van het parlement zoals wij dat kennen als volksvertegenwoordiging. Het zal ook zo door de mensen worden ervaren en wij zullen hen dat vertellen ook. Ik meen ook te kunnen zeggen dat het verzet tegen dit soort afbraak van de democratie niet beperkt zal blijven tot degenen wier stemmen in feite door het systeem worden weggenomen.

Mijnheer de Voorzitter! Het argument waarmee het systeem verdedigd wordt, is de verlokking dat hierdoor het volk een meer directe zeggenschap op de regeringsvorming zal krijgen. Ik wil hier stellen dat dit een schijnargument is. De zeggenschap over de Regering moet dáár liggen waar die Regering dagelijks gecontroleerd wordt, namelijk in het parlement. Verkiezingen moeten uitmaken – bij alle bedragerijen die daarbij kunnen plaatsvinden en die zijn niet gering – hoe de bevolking de controlerende partijen wil afvaardigen.

Ik heb al gezegd, mijnheer de Voorzitter, dat bij het gekozen systeem de betekenis van het parlement zal afnemen in verhouding tot die van de Regering. Het zal, als de beoogde meerderheid rond de ontworpen leider wordt gevonden, meer en meer een aanhangsel van de Regering worden, een parlement als stemmee van de Regering. Waar blijft dan die macht van het volk, waar men zich op beroept? Het volk heeft, via de kabinetsformateur, de premier aangewezen, maar het is niet aanwezig hier als medewetgever en controleur. De heer De Kwaadsteniet heeft dit ook aangegeven door te zeggen dat het volk het stemhokje uitgegaan is en dan weg is, dat volk dat zoveel macht zou krijgen. Die functie, die overeenkomt met die verantwoordelijkheid, wordt verder toegewezen aan het gedevalueerde parlement. Als men dan de optelsom maakt, is het resultaat, dat het volk een stukje schijnmacht heeft gekregen, terwijl de werkelijke tegenmacht van de Regering, het parlement, in belangrijke mate ontkracht is.

Mijnheer de Voorzitter! Dit werkt des te sterker omdat het systeem is gericht tegen de organen, waarmee het volk zijn invloed kan uitoefenen, namelijk de politieke partijen. Een gekozen Minister-President, een districtenstelsel, zij richten zich tegen het partijensy-

Bakker

steem als zodanig, zoals wij dit in Nederland kennen. Dit heeft niemand duidelijker gezegd dan de heer Glastra van Loon in de openbare commissievergadering met zijn 'parlementaire oligarchie'. Van de heer Glastra van Loon was dit natuurlijk. Wij hebben dit niet verbazingwekkend gevonden. Zijn doel was immers om het gehele partijwezen op te blazen, tot ontplofing te brengen, zoals dit werd gesteld door zijn toenmalige fractievoorzitter. Ik wil hierover niet te veel meer zeggen; dit is tijdens de openbare commissievergadering al gebeurd. Wel wil ik op een moment, dat de heer Glastra van Loon nog ruimschoots de tijd heeft om te antwoorden, nog zeggen, dat het ons inziens niet geheel past om anderen verwijten te maken over oligarchie, als men zelf van een partij is, waarvan de enige nog overgebleven leden minister of staatssecretaris zijn. Het lijkt ons, dat men bescheiden moet zijn en dat men niet zijn wrokgevoelens moet botvieren tegen de Tweede Kamer omdat die haar lot niet even vergankelijk wil maken als de partij, waarvan men dan het laatste lid is. Mijnheer de Voorzitter! Wij moeten weten dat, als op deze wijze het orgaan van de controle op de Regering in betekenis vermindert en ontmanteld wordt, de invloed van anderen blijft bestaan. Het volk is dan uit het stemhokje vandaan. Het is dan de invloed van de vliegtuig- en margarinefabrikanten om eens een dwarsstraat te noemen. Zij gaan niet eenmaal per vier jaar naar de stembus; zij gaan eenmaal per week naar het departement. Zij roepen de Minister op het matje. Dat is mogelijk. Daarom wil ik zeggen, dat de beloften, die men het volk doet, in feite neerkomen op bedrog. Het is niet eens een dode mus, die men het volk in handen geeft; het is een handgranaat, waarvan de pin al is weggetrokken. Er wordt ook wel aangevoerd – dit is in de openbare commissievergadering gedaan – dat de keuze doeltreffender zou zijn wanneer men uit minder mogelijkheden kan kiezen. Dit is door de heer Glastra van Loon betoogd. Ik meen, dat de praktijk dit niet leert. De werkelijkheid laat zien – om maar in de buurt te blijven; ik oordeel niet zo gemakkelijk over andere partijen – dat de aanwezigheid van onze partij ook hier in dit parlement een reële invloed heeft gehad, bij voorbeeld op het denken binnen de P.v.d.A. Deze invloed heeft een tegenwicht kunnen vormen voor de verrechtsing binnen die partij. Dit is doeltreffend; het is het helpen afsnijden van een verslechtering.

De voorstanders van de wijziging hebben de tegenstanders daarvan en ook ons verweten, dat zij geen alternatief boden. Wat ons betreft is dit niet terecht. Wij hebben altijd gezegd, ook hier bij vorige debatten, dat het alternatief een politiek alternatief moest zijn, niet gebaseerd op knoeierijen, omdat die alleen maar als een boemrang kunnen werken. Het alternatief moet liggen in het gezamenlijk optreden van degenen, die in grote lijnen dezelfde doeleinden nastreven, maar dan niet met het mes op de keel, maar op basis van vrijwilligheid. Daar gaat het om: Omdat men het eens kan worden op basis van een bepaald programma niet omdat men in zijn bestaan bedreigd wordt. Het gezamenlijk optreden van Partij van de Arbeid-mensen, socialisten, communisten, P.P.R.-mensen en soms nog wel een enkele van de partij van de heer Van Mierlo. . . .

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik geloof, dat u het iets te gemakkelijk voorstelt. Er bestaan nogal wat verschillen tussen de Partij van de Arbeid en de communisten. Er is een totaal verschil in benadering. Ik zie dat gezamenlijk optreden nog niet zo direct en ik meen dan ook dat uw politieke oplossing niet zo'n heldere oplossing is.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik moet u toegeven, dat het helemaal niet zo eenvoudig is. Onze partij heeft er jaren aan gesjord om het een beetje die richting uit te krijgen, maar het gaat toch die richting uit op het ogenblik.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Wij beiden lopen hier al enige tijd mee. 1956 was geen bewijs dat uw partij erg sjorde aan een politieke samenwerking.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is interessant dat u teruggaat tot 1956. In 1956 liep een lid van de Partij van de Arbeid de zaal uit als ik hier stond te praten. Nu staat hij mij hier te interromperen!

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Er was ook reden voor! Misschien moeten wij ook wel eens onaardig tegen elkaar zijn. Wij kunnen ons herinneren, dat in die tijd de kwestie Hongarije speelde. Het was verrekt moeilijk voor ons om toen niet ons hoofd om te draaien.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Er zijn veel problemen geweest, mijnheer Franssen. Het was nog maar acht jaar eerder dat wij een koloniale oorlog hadden. Maar op het ogenblik is het mogelijk om bij voorbeeld in de hoofdstad van Nederland samen te besturen in een progressief college van B. en W. Het is mogelijk om samen te werken in de vakbeweging. Het is zelfs mogelijk om

volgende week in Amsterdam samen te demonstreren tegen de vervloekte straaljagers van mijnheer Vredeling. Als wij er beiden serieus over denken, is er geen reden waarom dat op den duur bij verkiezingen niet zou kunnen. Wij gaan er vast van uit, dat het wel mogelijk is en dat er een geweldige zuigkracht van uit zal gaan.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Het is mogelijk dat u ervan uitgaat, maar er zal nog veel te bezien zijn. Zo ligt er bij voorbeeld nog een geweldige ruimte tussen de wijzen waarop wij de democratie bezien.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Absoluut, maar als het door u nu voorgestelde systeem door de Kamer verworpen wordt, zullen wij weer een heel stuk dichter bij elkaar zijn.

De heer **Koekoek** (B.P.): Mijnheer de Voorzitter! Misschien mag ik zeggen wat er nog tussen ligt. Er ligt nog tussen dat de drie progressieve partijen met de communisten geen meerderheid kunnen halen. Zodra de drie progressieve partijen op de zeven zetels van de communisten na de meerderheid hebben, ligt er niets meer tussen. Dat is in vele andere landen gebleken. Ontken dat nu maar eens.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Wie zal ooit twijfelen aan de haarscherpe analyses van de heer Koekoek? Zelfs buiten de heer Koekoek om is het onderwerp, waarover de heer Franssen en ik met elkaar praten, nogal in de aandacht geweest de laatste tijd. Die eenheidsgedachte begint wortel te schieten. Ik herhaal, dat de voorwaarde om daartoe te komen de vrijwilligheid is. Dat is het respect voor de autonomie, de zelfstandigheid en voor de onaantastbaarheid van elkaars partijen.

Dat is de enige manier, waarop dit kan en waarop daar geen splijtzwammen tussen kunnen komen. Nu ik toch met de heer Franssen bezig ben, wil ik meteen in verband met dit gehele systeem van de democratie een enkele vraag aan de Partij van de Arbeid stellen. De heer Franssen kan hierover dan misschien nog even denken. Ik zou willen vragen, wat de Partij van de Arbeid nu uiteindelijk in de politieke constellatie, die wij in Nederland hebben, beoogt met dit gehele systeem, behalve dan misschien een paar zeteltjes van de C.P.N. wegpikken. Wat de Partij van de Arbeid wil is een doelstelling van jaren, die ooit nog eens door een vroegere fractievoorzitter van deze partij scherp is geformuleerd, namelijk het beëindigen van de confessionele par-

tijlvorming. Zij beschouwt de confessionele partijen als iets onnatuurlijks. Ik gebruik altijd vriendelijke woorden; een ander gebruikte destijds een scherper woord. De Partij van de Arbeid wil de confessionele partijen opdelen. Het is op zichzelf niet onnatuurlijk dat het gehele denken, dat wij nu voor ons hebben, parallel loopt met de periode van de anti-K.V.P.-motie binnen de Partij van de Arbeid. Dat verklaart ook de tegenstelling in benadering, die wij kennen tussen de fractie van de Partij van de Arbeid, en de heer De Gaay Fortman. De fractie van de Partij van de Arbeid zegt, dat het systeem moet leiden tot twee blokken, tot een minderheid en een meerderheid; misschien mogen er drie blokken zijn; dan mag de minderheid uit twee blokken bestaan, als de meerderheid maar uit een blok bestaat. Zolang iemand op de wip kan zitten, heeft het geen zin. Daarom horen de gekozen minister-president en het districtenstelsel bij elkaar. Dat zei ook de heer Den Uyl in een onbewaakt ogenblik. De heer De Gaay Fortman zegt echter wat anders. Hij heeft in de eerste commissievergadering zeer duidelijk gezegd dat als het voorstel met betrekking tot de gekozen minister-president wordt verworpen, het voor hem nog niet vaststaat, dat zij geen voorstellen inzake een districtenstelsel zullen indienen. Dat is de mening in een deel van de kringen, die hij vertegenwoordigt. Dat zijn zij die de partijen van de heer Jongeling, de heer Abma, de heer Koekoek en de heer Beuker graag zouden zien opgerold.

Minister De Gaay Fortman: U spreekt nu toch niet over mijn kring?

De heer Bakker (C.P.N.): Ik spreek over uw kring in brede zin. Is dat niet ongeveer een omschrijving van het C.D.A.? Dat zou de neiging tot afsplitsing, zoals deze in de kring naast uw directe kring nogal eens ervaren is, verminderen. De kans om een dominerende factor in de politiek te blijven zou daarmee worden vergroot. Vandaar ook dat de heer Van der Sanden in alle openheid zegt: Het kan ons niets schelen, districtenstelsel, kiesdrempel, als wij de kleinere partijen maar kunnen opvreten. De cijfertjes van de Kiesraad helpen hem daarbij. Wat men dan zou krijgen – dat verklaart het verschil – is precies het omgekeerde van hetgeen de Partij van de Arbeid zegt te willen, een verstarring van het politieke beeld en het herstel van het potentieel van een rechtse regering. Hoe moet men

nu tegenover de problematiek aanstaan? Moet men dan, zoals de heer Franssen heeft aangekondigd morgen te zullen doen, scherpe verwijten richten aan de confessionele partijen? Of heb ik een verkeerde krant gelezen?

De heer Franssen (P.v.d.A.): U hebt misschien kranteberichten gelezen, maar u hebt mij nog niets horen aankondigen.

De heer Bakker (C.P.N.): Neen, maar als een krant schrijft dat de heer Franssen iets bepaalds zal doen, denkt men dat hij misschien niet helemaal onschuldig is aan deze mededeling. Het gaat hier echter vaak gek met mededelingen uit het parlement; dat weet men. Wij geloven echter dat wij deze strijd moeten voeren met politieke middelen. Dat moet ook niet met de liefdesverklaringen, waarin de heer Den Uyl altijd zo sterk is aan het adres van de K.V.P. Men moet niet proberen met dit soort zoetsappigheid de hoop bij je zelf te wekken, dat de confessionelen dan wel tot zelfverbranding zullen overgaan. Men moet een politieke keuze maken, bij voorbeeld bij de punten, die de heer Boersma dezer dagen nog heeft genoemd, namelijk de atoomvliegtuigen en abortus. Mijnheer de Voorzitter! Het duurt wat langer dan ik had gedacht, maar u bent er getuige van dat het niet helemaal mijn schuld was. Het lijkt mij verstandig toch nog een enkel woord te zeggen over de positie van onze partij. Voor degenen die zitten te rekenen lijkt het mij wijs om dit niet al te veel met de politieke rekenlat te doen. Omdat je last hebt van de C.P.N. kun je natuurlijk proberen het haar parlementaire vertegenwoordiging moeilijk te maken, maar je raakt haar niet kwijt. Dat hebben anderen met alle middelen geprobeerd, maar het gaat niet. Om de C.P.N. af te schaffen, moet je de Nederlandse arbeidersklasse afschaffen. Daar wordt echter veel te veel aan verdiend. Dat doen ze dus niet. Men heeft terecht van de kant van de Regering opgemerkt dat wij het huidige systeem verdedigen. Wij doen dit niet omdat wij daar nu alle goeds van verwachten. Dat goeds moet komen uit de beweging van alle mensen in dit land. Wij menen dat dit systeem een democratische verworvenheid is in een kapitalistische, dus in beginsel ondemocratische maatschappijvorm. Het biedt de beste mogelijkheden voor het volk en voor de arbeidersklassen om hun verlangens te bewoorden en te realiseren. Het is ook de beste mogelijkheid om bestaande rechten, die vaak moeizaam zijn verworven, te bescher-

men. Als partij hebben wij zeer bewust deze weg gekozen. Iedereen die voor ons die weg wil versperren of onbegaanbaar maken, die moet toch wel weten dat wij evengoed verder gaan. Het overgrote deel van mijn tijd heb ik besteed aan het bespreken van de hoofdonderwerpen.

De heer Jurgens (P.P.R.): De heer Bakker houdt een pleidooi voor het huidige stelsel, waarbij hij enigszins gelijk heeft. Enige tijd geleden waren wij het echter met elkaar eens dat er één duidelijke lacune in het stelsel was. Het volk, de Nederlandse kiezers – in uw woorden misschien de arbeidersklasse – heeft namelijk geen greep op de regeringsvorming. Als u nu deze lacune erkent, vraag ik u een oplossing te geven voor dit probleem.

De heer Bakker (C.P.N.): Ik heb dit zeer duidelijk aangegeven. Alle progressieve mensen moeten samen streven naar een meerderheid, met behoud van elkaars zelfstandigheid en met respect voor elkaars positie.

De heer Jurgens (P.P.R.): Dus u denkt aan afspraken vóór de verkiezingen?

De heer Bakker (C.P.N.): Eventueel wel, ja.

De heer Jurgens (P.P.R.): Afspraken waarin duidelijk wordt gemaakt wie de leider van die combinatie is.

De heer Bakker (C.P.N.): Neen, ik wil juist van die leider van u af. Ik wil helemaal geen leider.

De heer Jurgens (P.P.R.): Dus de kiezers krijgen dan toch geen greep.

De heer Bakker (C.P.N.): Ik denk dat er wel van tevoren overeenstemming is te bereiken over wie er Minister-President moet worden. Het ligt voor de hand dat de vertegenwoordiger van de grootste partij in aanmerking komt voor die rol, maar kom mij niet aan mijn lijf met die leider van u.

De heer Jurgens (P.P.R.): Als u zegt dat u tevoren bereid bent om aan te duiden wie de kandidaat zal zijn voor de functie van Minister-President, dan is er geen wezenlijk verschil met het aan de orde zijnde voorstel.

De heer Tilanus (C.H.U.): Dan bent u het dus niet eens met de Minister van Binnenlandse Zaken.

De heer Jurgens (P.P.R.): Wanneer er een gemeenschappelijke kandidaat is, dan is er sprake van een zekere band. Dat heeft niets met overdreven leiderschap te maken, maar met duidelijkheid.

Bakker

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik geloof dat wij bij de samenwerking die wij nastreven nog lang niet zo ver zijn dat wij tot een gemeenschappelijke kandidaat kunnen komen. Nog lang niet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U hebt gezegd dat bekering des harten kan voorkomen. U bent daar zelf een voorbeeld van.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Oh.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U bent ten aanzien van samenwerking met anderen de laatste tijd behoorlijk omgegaan. Ik begrijp niet dat u nu tegen de heer Franssen zegt dat hij op dat punt tekort schiet.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Op het gebied van de wens tot samenwerking met anderen hebben wij een reputatie opgebouwd van lang van voor de oorlog.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het bleef bij woorden, woorden, woorden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als op onze woorden van de kant van anderen geen woorden volgen die een mogelijkheid tot daden scheppen, blijft het bij woorden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als men aan zijn woorden voorwaarden verbindt die voor anderen volstrekt onoverkomelijk zijn dan weet men van tevoren wat men krijgt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Noemt u eens iets op. Heeft de C.P.N. ooit tegen de P.v.d.A. gezegd dat men de dictatuur van het proletariaat moet erkennen of zoiets?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik noem een recent voorbeeld. U hebt zoëven gezegd dat u niet bereid bent om vóór de verkiezingen een gemeenschappelijke kandidaat voor het ambt van Minister-President aan te wijzen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ja.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Nu, als u dit niet wilt doen, is dit een teken dat u niet reëel wilt samenwerken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer Jurgens, ik vind dat u hier een verrukkelijke bijdrage levert. U praat nl. helemaal niet over programma's, helemaal niet over politieke inhouden, maar u begint onmiddellijk over dat mannetje te praten. Dat willen wij nu juist niet. Voor ons gaat het om programma's, voor ons gaat het om politieke strijdpunten. Als dit allemaal geregeld is, komt dat mannetje er wel achteraan. Dat is niet zo belangrijk voor ons.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik wil erop wijzen dat, wat u 'dat mannetje' noemt op dit moment onderwerp van discussie in de Kamer is, nl. de aanwijzing van een formateur.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik heb er ook mijn mening over gezegd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is dan ook niet juist om te zeggen dat ik dit onderwerp aan de orde stel. Het staat op de agenda van de Kamer.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Neemt u mij niet kwalijk, maar het was niet de Kamer die mij interrompeerde, maar de heer Jurgens.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik interrompeerde u over het onderwerp dat op de agenda staat. Vervolgens zegt u dat ik weer aan kom zetten met 'dat mannetje'. Het is uw uitdrukking. Ik wijs u erop dat dit onderwerp officieel op de agenda staat, nl. een mogelijk wetsontwerp inzake de aanwijzing van een kabinetsformateur.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik kan mij niet voorstellen dat ik de heer Jurgens zou moeten duidelijk maken, dat ik mij in een ietwat negatieve zin heb uitgesproken over het idee van een gekozen kabinetsformateur. Als dit nog eens nodig was, mijnheer de Voorzitter, dan zou uw vergadering volledig de soep in gaan.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik noemde het als voorbeeld van een voorwaarde, waarvan u van tevoren zegt: daaraan doe ik niet mee.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik vind het zo bar triest

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik ook!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik vind het zo bar triest, dat ik hier nu een totaal betoog sta te houden waarin ik vertel dat voor ons het opbouwen van een persoon fataal is ik heb zelfs uiteengezet, dat ik dit zie als strijdig met de gehele ontwikkeling van de beschaving . . . en u vraagt: wil je samenwerken? Dan moet je als eerste bereid zijn om die gezamenlijke man aan te wijzen. Nou, dat doen we niet. Daar zijn we nog helemaal niet aan toe. Laten wij eerst eens samen demonstreren tegen die straalvliegtuigen en als wij die weg krijgen, zijn wij al een aardige stap verder.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Maar u liet wel een achterdeur open.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Natuurlijk laat ik een achterdeur open.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Nou en of! Want, als wij het wel eens waren

over het program, als wij het wel eens waren over de politieke richting, dan zouden wij het mannetje er wel bij kunnen kiezen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dan kunnen wij wel tot een minister-president komen, ja.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Inderdaad. Zo kunnen wij inderdaad komen tot een kabinetsformateur.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ja, in onderlinge overeenstemming kan men dat natuurlijk. Maar laten wij het nu alsjeblieft buiten de Grondwet houden! Mijnheer de Voorzitter! De hoofdzaak was dit. Namens mijn fractie deel ik mede, dat wij de rest van de wetsontwerpen willen afwachten, dat wij geen parti pris hebben ten opzichte van enige der onderwerpen, dat wij openstaan voor argumenten, maar wel wil ik nog iets zeggen over de Eerste Kamer.

Wij zijn voor het behoud van de volle rechten van de positie van de Eerste Kamer, dat wil zeggen en het begrotingsrecht en het recht op tweede lezing van de Grondwet. Wij zijn ertegen dat de Eerste Kamer tot een soort gemeenschapsraad van zuilen wordt gemaakt. Anders wordt het een vorm van tijdverdrijf, geen volksvertegenwoordiging maar een staatscommissie.

Wij zijn ook met de Regering voor directe verkiezing van de Eerste Kamer. Mocht dit niet kunnen doorgaan – en ik zie dit eigenlijk aankomen – dan zijn wij er in ieder geval voor, dat de vierjaarlijkse periode wordt aangehouden. Wij zouden er bovendien op willen aandringen dat, als de verkiezing plaats blijft vinden via de Provinciale Staten, dit gebeurt door de totaliteit van de Provinciale Staten, dat wil zeggen met opheffing van de kieskringen binnen dit systeem, opdat dat knoeielement al vast verdwijnt.

Ten slotte moet ik natuurlijk ook de hamvraag stellen: wat gaat de Regering nu doen? Om het nu maar eens uit een andere hoek te benaderen dan de meeste sprekers hebben gedaan, wil ik het volgende zeggen. Laten wij het er nu heel goed over eens zijn dat de Tweede Kamer geen werkverschaffingsobject is. De Kamer heeft in diverse samenstellingen in acht tot negen jaar zich gebogen over het vraagstuk van de grondwetswijziging. Ik wil niet zeggen dat het onnuttig is geweest, maar het is nu wel mooi geweest zo langzamerhand. Wij vinden dat nu maar eens het moment moet zijn gekomen om elke overbodige arbeid op

Bakker

dit punt uit te bannen. Daaronder versta ik met name het indienen, bespreken en behandelen van wetsontwerpen waarvan wij weten dat zij toch niet zullen worden gerealiseerd. De Regering heeft gezegd dat zij ook de Eerste Kamer in de zaak wil kennen. Uit mijn benadering van de Eerste Kamer zal men begrijpen dat ik daarvoor respect heb. Ik waarschuw de Regering echter uit respect voor de Eerste Kamer niet de hele nota aan haar voor te leggen zoals die ook aan de Tweede Kamer is voorgelegd.

Minister De Gaay Fortman: De nota ligt er al.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik bedoel het op gang brengen van de bespreking. Die is nog niet begonnen. Het zou niet van respect voor de Eerste Kamer getuigen, haar bezig te houden met zaken waarover hier al de feitelijke beslissing is gevallen. Dat zou een farce gaan worden. Ik denk niet dat de Eerste Kamer dat erg graag zou willen. Wij zien niet in waarom de Regering na de openbare commissievergaderingen en na de eerste of wellicht tweede termijn van dit debat niet in het openbaar haar conclusies zou trekken. Dit is door de Regering wel aangeduid als een consultatie. Als je erop terugkijkt kun je het geen ongelukkige vorm noemen. Dat hoeft ook niet meteen tot allerlei materiële stemmingssituaties te leiden. Dat heeft de Regering in zo'n vorm van consultatie veel meer zelf in de hand.

Bij iedere miljoenennota blijkt dat de Regering wel kan tellen. Laten wij het nu maar eens even zeer concreet op een rijtje zetten. Het voorstel voor de gekozen kabinetsformateur zal door de Kamer in grote meerderheid worden verworpen. Dat gaat van de baan. De vraag is heel duidelijk waarom de Regering het daarbij tot stemmen moet laten komen. Waarom trekt zij de zaak niet in als de zaak zo duidelijk is als zij vanmiddag hier ten overvloede nog eens is gesteld en waarschijnlijk in de loop van het debat nog verder zal worden gesteld?

Wat betreft het districtenstelsel zal ik dan ook maar eens even gaan tellen. Tegen afzonderlijke invoering van een districtenstelsel zijn naar wij hebben begrepen van de heer Van Thijn op zijn minst de meerderheid van de P.v.d.A. en waarschijnlijk ook van de directe zich onder één leider scharende bondgenoten van de P.v.d.A., de V.V.D., de S.G.P., het G.P.V., de P.S.P., wij, naar ik uit de openbare commissievergaderin-

gen heb begrepen DS'70, de B.P. vermoedelijk, wellicht ook de heer Beuker. De heer Tilanus heeft zojuist medegedeeld dat de C.H.U. zeer sterk in de richting van afwijzing neigt. De heer De Kwaadsteniet, die niet zei dat hij alleen voor zich zelf sprak, was eveneens uiterst negatief. De enige die eigenlijk brood in de zaak ziet was de heer Van der Sanden, die ver is van een meerderheid in dit parlement. Laat de Regering alsjeblieft geen schuilevinkje spelen en zelf die conclusie trekken. Waarom zou zij niet, als zij ziet dat de gekozen formateur er onderdoor gaat, tegelijkertijd afzien van het districtenstelsel? Ik wil ook zeggen waarom ik dat hier zo duidelijk stel. Is de motie van de heer Van der Sanden aangenomen, dan zijn de motieven waaruit men tegen een districtenstelsel is, verschillend, verschillend van de kant van de heer Franssen en verschillend van de kant van de heer Wiegel. De wens om het af te wijzen zal echter de meerderheid hebben. Een motie ligt daarom minder voor de hand maar als het in de vorm van een wetsartikel voor ons lag wisten wij allen bij voorbaat de uitslag. Mocht ze nu niet die conclusies trekken – er is vandaag door iedere spreker op aangedrongen – dan moeten de fracties, of wellicht de commissie, bekijken, hoe uiteenlopend de motieven ook zijn, of ze zich zelf niet door middel van een uitspraak van een hoop verdere rompslomp die verder nergens voor nodig is kunnen ontdoen.



De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb vooraf de sprekerslijst nog eens nagekeken en ik heb mij verbaasd, de naam van Don Quichotte niet aan te treffen. Uit het verloop van drie commissievergaderingen en van deze plenaire zitting tot dusverre is gebleken, dat er voor de hoofdgerechten van deze nota geen meerderheid, laat staan een gekwalificeerde meerderheid, is te vinden. De gekozen formateur blijkt te zijn gesneuveld op het nagenoeg verloren slagveld van het districtenstelsel. Oppositie tegen de voorstellen gaat lijken op een vechten tegen windmolens. Is de bedoeling van dit debat opnieuw storm te lopen tegen de rechtstreekse verkiezing van de formateur en tegen het hazardspel van de indeling van het land in een vijftigtal kiesdistricten? Kan de Kamer haar tijd niet nuttiger besteden of moeten de woordvoerders alle argumenten, die reeds in overvloed zijn aangevoerd, nog eens herkauwen? Is het niet een laffe bezigheid, te schieten op gesneefden op het veld van eer? Het is

allemaal enigermate verbazingwekkend. Ik vind trouwens de behandeling van deze nota een misschien niet zo snel weerkerende gelegenheid om van de ene verbazing in de andere te vallen. Ik deel de vreugde van mevrouw Kappeyne van de Coppello over de aanwezigheid van de Minister-President, die wij gedurende drie commissievergaderingen pijnlijk hebben gemist. Betekent zijn aanwezigheid, dat er frisse, nieuwe argumenten in stelling zullen worden gebracht, of is hij alleen gekomen om de zonsdorgang van de voorstellen, vervat in de nota, bij te wonen?

Ik kan nauwelijks meer melden dan dat mijn fractie mijn opstelling tijdens de commissievergaderingen onderschrijft en dat de gekozen kabinetsformateur voor ons een van onze afkeerpunten is. Het is geen zinnig idee. Het is leentjebuurschap spelen bij andere staten, een rauw overgenomen figuur oproepen, geheel uit een andere context gegrepen en bovendien heel halfslachtig geïntroduceerd. Wat is namelijk het geval? De tot dusverre gangbare procedure voor een kabinetsformatie blijft als EHBO-post achter de hand. Dat getuigt niet van een machtig fundamenteel doordacht denkbild. Het is eerder een modernistisch verdiepinkje optrekken boven een vele jaren bestaande en misschien wel monumentale woning, een nieuwe lap op een oud kleed met de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid volgende gebeurtenis. De introductie van de gekozen formateur vond plaats bij velen met de wens om de middengroepen tussen hamer en aambeeld te vergruizen. In feite een legalisering, nota bene per Grondwet, van de polarisatie, met alle narigheden van dien. Wij hoeven slechts naar sommige landen te kijken om daarvan genoeg te krijgen. Het argument van een kortere kabinetsformatie geloven wij niet. De mogelijkheid is per definitie niet uitgesloten, dat de gekozen formateur van vandaag moet onderhandelen voor de formatie met zijn concurrenten van gisteren. Een afkoelingsperiode zal dan zeker noodzakelijk zijn en ook met een gekozen formateur zullen wij wel de Beels en de Burgers nodig hebben. Wanneer het geval zich voordoet, dat de gekozen formateur wel voor zich een meerderheid verwerft, maar zijn blok niet, is de schizofrenie van het electoraat wel zeer pijnlijk geopenbaard en wij moeten onze kiezers daartoe niet verleiden. Wat de gekozen formateur betreft, zijn wij derhalve mordicus voor verwerping van het voorstel.

Abma

Mijnheer de Voorzitter! Wat het districtenstelsel aangaat, zijn wij na alles wat tijdens de openbare commissievergadering pro is aangevoerd, niet overtuigd. In 1917 is dit stelsel verlaten en wij hebben er geen behoefte aan, tot het uitbraaksel van 1917 terug te keren. De willekeur ter zake van de verdeling van de districten is al een reden genoeg om tegen te zijn. Het is ook onverteerbaar, dat er bij de ene constructie wel een vertegenwoordiging in de Kamer mogelijk blijkt en bij een andere niet. Ik wil dat duidelijker maken. Het is namelijk mogelijk, dat, wanneer een aantal kiezers in een district is opgehoopt, zij zich wel kunnen laten vertegenwoordigen, terwijl misschien een meervoud van dat aantal, maar zeer verspreid over de districten, niet de gelegenheid krijgt om de stem in het parlement te laten horen, en dat terwijl een dergelijke groep misschien toch wel een consistente nationale neventoon vertolkt. Dit maakt het moeilijk om het districtenstelsel niet als een verandering, maar wel als een verbetering te ervaren. De verwijzing naar andere landen is nauwelijks serieus en relevant, want in sommige gevallen is misschien ons gehele landje weinig groter dan een kiesdistrict elders. Het is naar mijn mening een grotesk verpakte kiesdrempel en wel een vrij forse. Het schept duidelijkheid, om daarvoor dan maar eerlijk uitte komen. Het perspectief, dat als een attractie opgeld doet, dat kleinere partijen zich via lijstverbindingen kunnen associëren aan geestverwante grotere, is nauwelijks serieus te nemen. Indien op die manier aan de identiteit en het optreden van dergelijke kleine groepen zodoende nauwelijks wordt getornd, dan zal het ook weinig verandering brengen in de bestaande toestand. Als er dan nagenoeg niets verandert, waarom dan al die trammelant? Ik geloof nauwelijks in het argument, dat het aantal partijen noodwendig zal verminderen. Door het districtenstelsel is het mogelijk, dat regionale groepen zich aan de partijhiërarchie in meerdere of mindere mate onttrokken en dat zij veel meer een eigen leven gaan leiden, en dat betekent, dat wij een veelheid krijgen van regionale groeperingen. Bovendien tast de Kamer volkomen in het duister, althans wat de mening van het kabinet betreft, in hoeverre het kabinet chirurgische aspiraties koestert om door scheiding te trachten een van de Siamese tweeling – de gekozen kabinetsformateur en het districtenstelsel – te laten voortbestaan, althans bij

de gratie van een kamermeerderheid. Dat maakt het zo irrealistisch om veel projectielen af te vuren, want als het werkelijk als dubbelvoorstel is bedoeld, hebben wij, zoals het 'Dagblad van het Oosten' schreef, met een dode mus te maken. Het 'Dagblad van het Oosten' zal het wel weten, want in het oosten begint het meestal te dagen. Mijnheer de Voorzitter! Ik wil eventjes beide voorstellen koppelen, omdat beide uitgaan van de illusie, dat wijziging van structuur of van stelsel – in dit geval kiesstelsel – vanzelfsprekend en dwingend ook mensen en mentaliteit zou veranderen. In mijn ambtelijke werkzaamheid heb ik nooit het vertrouwen in een dergelijk proces. Beide voorstellen hebben trouwens ook het halfslachtige gemeen, immers, bij de gekozen kabinetsformateur dat eventueel wordt teruggegrepen op de oude procedure van kabinetsformatie en bij het districtenstelsel dat men spreekt over een beperkt stelsel; beperkt namelijk door de evenredige vertegenwoordiging. Het is een hinken op twee gedachten, dus haring noch kuit. Mijnheer de Voorzitter! De koppeling, met alle argumenten pro die worden aangevoerd, zou betekenen dat mogelijk, althans zo wordt het opgedist, de kiezer meer invloed krijgt op de regeringsvorm. Via het districtenstelsel kan men de Regering echter veel minder remmen of uit de baan nemen. Ik steek over naar de Eerste Kamer. Wij vinden het niet erg zinnig om de Eerste Kamer met één hand via de rechtstreekse veel meer politiek pregnante verkiezingen op te pompen en met de andere hand door drastische beperking van de mandaten te verschrompelen. De kiezer zal zich terecht gefopt voelen en de Eerste Kamer gedupeerd. De Eerste Kamer wordt op die manier een onnodige doublure of, om motioneel te spreken, een ongewenste dubbelganger van de Tweede Kamer. Het gehele voorstel lijkt een fraaie methode om de Eerste Kamer op die manier weg te promoveren. Wat het takenpakket betreft, is het een eenvoudige kwestie, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken gezegd, want het is eenvoudig een codificatie van de thans bestaande praktijk. Dat is echter niet mijn opvatting. De Eerste Kamer kan uit wijze zelfbeperking van een aantal bevoegdheden niet of nauwelijks gebruik maken, maar het blijft toch belangrijk, dat in zeldzame doch urgente gevallen die bevoegdheden wel bestaan. Wanneer wij op die manier te werk gaan, betekent dat, dat wijze zelfbeperking wordt gestraft. Dat houdt een aansporing in voor institu-

ten en instanties om te allen tijde wat vervelend te doen om toch tot elke prijs de bevoegdheden te behouden. Tijdens de openbare commissievergadering heeft de Minister gezegd dat het gedistantieerd of, zo men wil, het met prudentie optreden van de Eerste Kamer niets te maken heeft met de gedistantieerde, te weten de getrapte trant van de verkiezing. Die prudentie zou ook ongetwijfeld blijven voortbestaan bij de Eerste Kamer, ook al zouden directe verkiezingen worden ingevoerd. Daarbij wil ik toch een levensgroot vraagteken plaatsen, want ik deel dat optimisme geenszins. Dit hangt namelijk niet alleen met de verkiezing, maar ook met de kandidaatstelling samen. Wanneer de leden van de provinciale staten kiezen, kan een partij gemakkelijker kandidaten van bepaalde capaciteiten en kwalificaties kandideren dan wanneer men gega digden moet aanwijzen die tot de verbeelding van de massa van het electoraat moeten spreken. De kiesmannen, in casu de leden van de provinciale staten, zullen vanuit hun politieke ervaring toch de kandidaten een ander criterium aanleggen. Ik kan mij dan ook moeilijk vinden in het antwoord van de Minister tijdens de openbare commissievergadering dat dit gedistantieerd optreden niets te maken heeft met de gedistantieerde wijze van verkiezing. Trouwens, ik begrijp van de hele nota niet veel. Dat zegt op zichzelf niet alles, maar bij het pleidooi voor de gekozen formateur – let wel – die volgens het voorstel niet langer min of meer getrapt moet worden aangewezen, maar door rechtstreekse verkiezing, waarvan volgens de zware argumenten toch eigenlijk heel het heil van het land afhangt, is het mij niet duidelijk dat de ene keer de wijze van verkiezing wel veel uitmaakt volgens de nota en de andere keer weer niet. Ik meen dat de hele essentie van het voorstel inzake de gekozen formateur immers wel de rechtstreekse aanwijzing is. Zou de wijze van verkiezing bij de Eerste Kamerleden dan geen rol spelen? Samenvattend, mijnheer de Voorzitter, kan ik zeggen dat er bij ons geen behoefte is om de Eerste Kamer rechtstreeks te verkiezen. Evenmin vinden wij een beperking van het bevoegdheidspakket urgent. De kwestie van 4 of 6 jaar is voor ons geen kwestie van groot gewicht. Bij ons in Putten hebben wij een winkel die '4 = 6' heet. Dat kan ook. Dit komt erop neer dat wij de moties van de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet niet kwaad vinden.

Abma

Reeds heb ik uitgesproken dat ik het geheel eens ben met de geachte afgevaardigde de heer De Vries dat introductie van een directe verkiezing van de Eerste Kamer deze tot een ongewenste dubbelganger van de Tweede Kamer maakt. Tot zover ga ik dus akkoord met de mening die de motie van de heer De Vries vertolkt.

Op de tweesprong gekomen, kiest de heer De Vries met de zijnen voor afschaffing. Wij kiezen een andere route, die, vanuit overigens gemeenschappelijke opinie, ons ook zeer begaanbaar voorkomt, namelijk handhaving van de getrapte verkiezing. Een enkele opmerking over de deconstitucionalisering van de benoeming van burgemeester en commissaris des Konings. Ik meen, dat dit nu eenmaal in de Grondwet verankerd ligt en dat dit zijn redenen heeft. Verandering is mogelijk, maar uiteraard per gekwalificeerde meerderheid. Waarom moet het nu per se via een gewone meerderheid gebeuren? De heer Jurgens heeft gezegd tegen de heer Van der Sanden: Is u bang? Ik zou de bal kunnen terugkaatsen en kunnen vragen: Wilt u het zo graag omdat u dan via een gewone meerderheid eerder kans maakt? Men kan elkaar op deze wijze over en weer verwijten maken. Het kan ook zijn, zoals ik pas heb gelezen, dat men de voorkeur geeft aan een zo kort mogelijke Grondwet. Dit zou namelijk de opvatting zijn geweest van Napoleon. Dat was dan ook Napoleon en die zou misschien genoeg nemen met één bepaling in de Grondwet, namelijk l'Etat c'est moi.

Na alle emoties en moties heb ik de hoofdzaken van ons standpunt nogmaals voldoende toegelicht. Ik zou nog slechts willen constateren, dat het aantal manuren, aan deze voorstellen besteed, opgeteld – wellicht ook een aantal carrières – onevenredig lijkt te zijn met de uitkomst, die aan deze voorstellen schijnt te zijn verbonden. Het ziet ernaar uit, dat er niet veel ingrijpends uit zal komen. De moraal van deze constatering is, dat een volk en een parlement en een Regering bijzonder overwogen en behoedzaam moeten omgaan met de Grondwet. Ik zeg niet, dat deze niet voor wijziging of verbetering vatbaar is, maar wellicht dan meer langs de weg van een nationale inspanning dan via een partijpolitieke of partijblokpolitieke aanpak. Een goede en grondige wijziging lijkt mij geen kwestie van een bepaald moment. Het feit, dat er nauwelijks weerklank is voor een pream-

bule of een bepaling van een dergelijke strekking is voor ons een aanwijzing, dat het echte getij niet aanwezig is. In het licht van een uitspraak, dat de overheid dienaars Gods is, zou een principiële wijziging van de Grondwet het land tot heil en het volk ten baat kunnen zijn.



De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Grondwetsherziening is in ons land vaak een zeer ingrijpende zaak geweest, waarbij de kiezers vaak hevig geïnteresseerd waren. Ik denk daarbij aan de Grondwet van 1848, die onder meer de ministeriële verantwoordelijkheid bracht en aan die van zo'n 70 jaar later, die in 1917, toen wij algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging kregen. Zo staat het er vandaag niet voor, mijnheer de Voorzitter. Ik zie geen berstensvolle tribunes. Ik zie ook niet, dat de mensen zich hiermee sterk bezighouden. Wij moeten het dit keer meer van de kwaliteit dan van de kwantiteit van het publiek hebben. Bij de voorgenomen herziening heeft het kabinet een aantal zaken bijeengebracht, waarvan de voornaamste zijn de terugkeer van het in 1917 na bittere ervaringen uitgespuugde districtenstelsel en de invoering van de figuur van de rechtstreeks gekozen kabinetsformateur. Het is eigenlijk zo'n negen jaar geleden begonnen toen er een nieuwe komeet aan de politieke hemel verscheen in de vorm van D'66, dat een paar nieuwe ideetjes bracht op staatsrechtelijk gebied. De partij kwam met nieuwe gezichten, voerde een frisse verkiezingscampagne, had in vrij sterke mate de steun van heel wat mensen, die in de massamedia een vrij grote rol speelden en wist in één keer zeven zetels te behalen. D'66 kreeg die kans overigens alleen doordat wij een echte evenredige vertegenwoordiging hadden waar de dames en heren zo tegen waren. Bij een districtenstelsel zou de nieuwe partij niet van de grond zijn gekomen. De kiezers gaven haar nu een kans en aanvankelijk bleef de opgaande lijn er nog in, maar op den duur hebben de Democraten '66 de vuurproef van de harde politieke slijtageslag en van telkens nieuwe verkiezingen niet zo erg goed doorstaan. De kiezers, die de partij eerst op het schild hieven, lieten haar later grotendeels weer vallen. Inmiddels was evenwel vooral de Partij van de Arbeid door het aanvankelijk succes van D'66 zodanig geïmponeerd, dat een groot deel van de partij bereid was genoemde staatsrechtelijke ideeën over te nemen. Er was aan-

vankelijk vooral bij Nieuw Links wel tegenstand tegen het loslaten van de evenredige vertegenwoordiging, maar geleidelijk kwam er toch wat meer overeenstemming.

Zo kregen wij in 1971 het wetsvoorstel Van Thijn c.s. met als voornaamste punten het districtenstelsel en de gekozen kabinetsformateur. Bij de toenmalige discussies is de bedoeling heel duidelijk aan het licht getreden. De initiatiefnemers wilden heenwerken naar een tweeblokkenstelsel. Dat zou in twee fasen moeten gebeuren. Eerst moest het districtenstelsel ervoor zorgen, dat alle kleinere partijen uit het parlement werden verbannen. Vervolgens moest een zodanige polarisatie worden veroorzaakt, dat het middenveld steeds verder zou worden verkaveld ten gunste van respectievelijk links en rechts, wat dan in de ogen van de voorstellers de Partij van de Arbeid en de V.V.D., eventueel met aanhang, waren. Hierbij kon de figuur van de gekozen formateur uitstekende diensten bewijzen.

De Kamer heeft bij de stemming die gekozen formateur heel duidelijk afgewezen waarop de indieners volkomen consequent ijlings het wetsvoorstel in trokken.

Wij zijn inmiddels vier jaar verder en wij beleven nu dat de toen afgekeurde koopwaar ons opnieuw wordt aangeboden, ditmaal door een firma, die een partijtje ramsigoed heeft overgenomen en het een beetje heeft opgepoetst; om de gekozen formateur wat appetijtelijker te maken werd meer nadruk gelegd op de vertrouwensregel. De formateur wordt rechtstreeks door de kiezers aangewezen en de Koning is verplicht hem te benoemen. Van enig eigen recht van de Kroon is in dit systeem van de pure leer der volkssoevereiniteit geen sprake meer. Als Minister-President moet de man daarna het vertrouwen van de Kamer verwerven.

Het is duidelijk, dat de Kamer dan niet echt vrij is. Als zij de betrokkene zou afwijzen, zal zij altijd het verwijt naar het hoofd geslingerd krijgen, dat zij de wil van de kiezers heeft genegeerd. Met deze formulering kan misschien zelfs de Kamer op dat moment worden ontbonden en moeten nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven.

Het is ook mogelijk dat geen enkele kandidaatformateur een volstrekte meerderheid krijgt. Als dan de man wordt gepasseerd, die toch een relatieve meerderheid had, krijg je weer het verwijt van de frustratie van de volkswil.

Jongeling

Er zijn nog meer kwade kansen, bij voorbeeld dat de meerderheid van de stemgerechtigden kiest voor een populaire misschien niet eens zo erg politieke kandidaat, die zou moeten regeren met een meerderheidsblok van partijen waarbij hij helemaal niet past. *Mijnheer de Voorzitter! Heel dit systeem rammelt. Het heeft alleen het door de progressieven als een groot voordeel beschouwde punt, dat het de polarisatie kan verscherpen en de vorming van een tweepartijenblok in nog sterkere mate kan bevorderen. Eerlijk gezegd, heb ik wel verstand gestaan van de durf, waarmee men zo weinig jaren na het débâcle met het voorstel Van Thijn opnieuw met de rechtstreeks gekozen kabinetsformateur op de propfen durft te komen. Niet minder verbluffend zijn naar mijn mening de slagzinnen, waarmee het districtenstelsel wordt aangedreven. De man, die deze heeft verzonnen, zou goud kunnen verdienen in de commerciële televisie. Het beperkte districtenstelsel, zo lezen wij, is zeer nuttig omdat het parlementaire meerderheden bevordert. Dat zijn dan echter wel meerderheden, die de kiezer tot nu toe niet heeft gewild. Anders had hij deze vrijwillig bij elke stembus tot stand kunnen brengen. Het kiesstelsel is een staatsrechtelijk medium dat zelf politiek neutraal moet zijn en eerlijk de wil van de kiezers moet registreren. Als men door argumentatie en door overtuigingskracht geen kiezersmeerderheid, zoals men deze wenst, tot stand kan brengen, dan mag men deze goede ideële middelen niet vervangen door de domme kracht van een kiesstelsel, dat de stembus omvormt tot een politiek instrument, dat een bepaalde grote partij een meerderheid verschafft, die zij feitelijk in het volk niet bezit. De kiezers worden door dit systeem meer rechtstreeks betrokken bij het politieke gebeuren, zo juicht de Regering in de stukken. Men moet maar durven! Honderdduizenden kiezers worden van het effect van hun stem beroofd. Een hele reeks van partijen wordt uit de Kamer gejaagd of tot een vertegenwoordiging met één zeltje gereduceerd, hoewel de kiezers er jarenlang blij van hebben gegeven, dat zij dit niet wilden. Er wordt in de praktijk een kiesdrempel ingevoerd van misschien zelfs wel zeven tot tien procent. Met deze eerste zuiveringsactie zijn wij er overigens nog niet. Eindpunt blijft het tweeblokkenstelsel. Dit zal misschien nooit voor 100 % worden be-*

reikt, maar de groepering wordt gezien als zich bevindend tussen de twee polariserende uitersten van progressief en conservatief. Deze groepering vertoont momenteel al duidelijke slijtageverschijnselen. Zij moet nu verder worden opgedeeld. Met andere woorden: Na de kleine partijen zullen de christen-democraten het loodje moeten leggen. Het middenveld moet worden verkaveld. Ik ben in mijn opsomming van de nadelen van het voorgestelde systeem bepaald niet volledig geweest. Dan zou ik onder meer ook nog hebben moeten spreken over het gevaar van kieswetgeografie bij het trekken van de grenzen van de districten. Dit is vroeger in sterke mate aan de orde geweest. Ik heb als jonge vent een boek gelezen, dat, naar ik aanneem, de Minister van Binnenlandse Zaken ook wel goed kent, nl. 'De Anti-Revolutionaire Partij en haar program van beginselen' van de oude H. de Wilde, de vader van de latere Minister.

Minister De Gaay Fortman: Ik moet de geachte afgevaardigde teleurstellen. Ik ken dit boek niet; ik ken alleen het bestaan daarvan.

De heer Jongeling (G.P.V.): Dat is jammer; u zou dit het echt nog eens moeten lezen. Daarin staan ook veel verhalen over de kieswetgeografie. Daarin wordt uiteengezet, hoe deze schaar telkens weer heeft geknipt om er steeds maar weer voor te zorgen, dat bij voorbeeld in Friesland niet een anti-revolutionaire kandidaat in bepaalde districten werd gekozen. Dat hebben de liberalen en ook de conservatieven, als deze de kans kregen, gedaan in deze tijd. Ook de heer Algra heeft hierover heel wat geschreven; de Minister zal deze verhalen wel kennen. Het gevaar van de kieswetgeografie dreigt niet alleen de eerste keer, als de districten worden vastgesteld, maar telkens weer wanneer door bevolkingsgroei op de ene plaats en bevolkingsvermindering op de andere plaats de grenzen moeten worden gewijzigd. Iedere kenner van de Nederlandse politieke historie van de vorige eeuw kan weten, hoezeer de heersende partijen van deze telkens veranderende districtindeling misbruik hebben gemaakt om zich zelf te bevoordelen en de oppositie te benadelen. Men moet wel een onbeperkt vertrouwen hebben in de onkreukbaarheid van de mens om aan te nemen, dat dezelfde verleiding er nu niet zou zijn. Van de andere onderwerpen, die in de nota zijn opgenomen, noem ik nog een punt met betrekking tot de Eerste Ka-

mer. Het is bekend, dat mijn fractie voor het behoud van de Eerste Kamer is. Zij heeft meer dan eens getoond, een scherp oog te hebben voor constitutionele bezwaren, waaraan de Tweede Kamer in meerderheid al te vlot voorbijging. Wij zien het liefst dat die Kamer niet wordt samengesteld uit beroepspolitici, maar uit hoog gekwalificeerde amateurs, die tenminste een belangrijke neventaak hebben in de samenleving. Daarom wijzen wij ook een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer van de hand. Gevreesd moet worden dat dan juist die personen die dit college het eigen karakter geven zich niet meer beschikbaar zullen stellen. Wij pleiten voor aftreden van de gehele Eerste Kamer op de derde dinsdag van september in elk jaar waarin de verkiezingen van de provinciale staten worden gehouden. Dit jaar zou bij voorkeur moeten liggen midden tussen twee verkiezingen van de Tweede Kamer. In verband hiermee zal de verkiezing in vier districten kunnen verdwijnen en zou tussen alle provincies lijstverbinding mogelijk moeten worden gemaakt. De bevoegdheden van de Eerste Kamer willen wij niet verkleinen, gezien ook het feit dat dit college die bevoegdheden met wijze zelfbeperking gebruikt. Wij willen graag de motie van de heer De Kwaadsteniet steunen, die de Eerste Kamer het recht wil geven, een wetsontwerp met gekwalificeerde meerderheid terug te zenden naar de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer in verband met grondwetswijziging tussentijds moet worden ontbonden, zou het juist zijn een nieuwe Eerste Kamer met een zittingsduur, gelijk aan die welke resteert van haar voorgangster, te doen kiezen door kiesmannen die op de dag van de verkiezing voor de Tweede Kamer worden gekozen in gelijk getal als er leden van provinciale staten zijn. In dat geval krijgt men een extra verduidelijk verband van de verkiezingen met wijziging van de Grondwet. Ten slotte wil ik nog wijzen op de bezwaren die wij hebben tegen de constitutionalisering van de benoeming door de Kroon van commissarissen der Koningin en burgemeesters. Men kan dit voorstel niet los zien van de pleidooien om deze ambtsdragers te doen verkiezen. Naar onze overtuiging zal een van de kiezers afhankelijke commissaris of burgemeester afbreuk doen aan de kwaliteit van het bestuur in de lagere organen. Tot dusver kent ons politiek bestel, in tegenstelling tot

Jongeling

de VS, geen rechtstreekse verkiezing van ambtsdragers die in hun eentje bepaalde wettelijke bevoegdheden uitoefenen. Rechtstreeks kiezen wij alleen colleges, waar de mogelijkheid van machtsmisbruik ten zeerste is beperkt. Nu er pleidooien opklinken om dit te veranderen, zou het onverstandig zijn om op dit moment de grendel van de deur te schuiven door de deconstitutionalisering en daarmee de rechtstreekse verkiezing van commissarissen en burgemeesters in de toekomst gemakkelijker te maken.

□

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! De Kamer is reeds enige maanden bezig met het debat over de Nota grondwetsherziening en het spijt me dat ik, door omstandigheden gedwongen, mij pas bij het sluitstuk daarvan, de plenaire behandeling, hierin meng. De reden hiervoor is u bekend; het was tot voor kort mevrouw Goudsmit, die voor onze fractie deze materie behandelde. Ik zal mijn best doen zo weinig mogelijk de indruk te wekken dat ik mijn opgelopen achterstand zou willen inhalen door de gronddiscussies nog eens in detail over te doen. Trouwens, wie de Handelingen over de drie openbare commissievergaderingen leest, komt al snel tot de conclusie dat dat weinig zin zou hebben. Op de meeste essentiële punten zijn de partijen muurvast ingegraven. De posities liggen vast en bij lezing van de discussies komt nergens het beeld naar voren van een gedachtenwisseling die in staat zou zijn op die punten een paar a priori's omver te gooien. Het is duidelijk dat deze Kamer een aantal veranderingen, die mijns inziens hoogst noodzakelijk zouden zijn, niet wenst en de enige functie van dit debat lijkt nog slechts te zijn om dit plenair vast te stellen. Dat is te betreuren, maar het is waar.

Niettemin zou ik over een en ander nog een paar opmerkingen willen maken. In de eerste plaats wil ik de Regering, en met name deze Minister, danken voor het feit dat zij in dit – laten wij zeggen moeilijke klimaat voor grondwetswijzigingen – toch met deze nota is gekomen. Met verbazing heb ik gelezen dat sommigen onder ons direct of met toespelingen de hernieuwde presentatie van een aantal voorstellen als een soort minachting voor het parlement hebben beschouwd. Ik vind dat een bedenkelijk verwijt tegenover een kabinet dat zich voor zo'n groot gedeelte tegenover de kiezers verplicht heeft dat te doen, terwijl het hele kabinet zich tegenover de kiezers verplicht

heeft om te zoeken naar wegen om de invloed van de kiezers op de regeringsvorming te vergroten. Daarvan afzien zou minachting voor de kiezers hebben betekend. Dat het kabinet met deze gedachte komt – en het is duidelijk dat ik doel op de gekozen formatuur en het beperkt districtenstelsel – is, niet in de laatste instantie, te danken aan het feit dat de eerst verantwoordelijke Minister die zich voor deze vorm in ieder geval niet verplicht had tegenover de kiezers, gaandeweg de overtuiging heeft gekregen dat deze voorstellen redelijke en wenselijke uitwerkingen zijn van de grondgedachte die ook hij deelde. Het is mij en anderen bekend dat deze Minister bij zijn start zeker niet behoorde tot de overtuigde voorstanders van deze voorstellen die hij thans in gedachten heeft en ik hecht eraan hier mijn bewondering uit te spreken voor de openheid en beweeglijkheid van geest die hem in staat heeft gesteld bij de bestudering van het vraagstuk zijn mening te veranderen.

Dat ik het in grote lijnen met de nota eens ben, mag juist niet verhinderen dat ik mijn kritiek uitspreek over het onvoldoende aanwezig zijn in de nota van een fundamentele visie op de Grondwet, een filosofie, die mijns inziens niet in deze mate had mogen ontbreken, wanneer men een wijziging van de Grondwet aan de orde stelt in de presentatie van een algemene herziening. De Regering zegt er wel iets over, geen uitputtende regeling, niet ongeschreven staatsrecht uitsluitend, geen gesloten stelsel, dit wat de vorm betreft, en wat de inhoud betreft: regels ter waarborging en bevordering van vrijheid en welzijn van de burgers, de voornaamste elementen en fase van de politiek wils- en besluitvorming, en het kader waarbinnen veranderingen in maatschappelijke omstandigheden en opvattingen kunnen en mogen leiden tot wetgeving en andere activiteiten van de overheid. Maar wat te zeer achterwege blijft, is een onderliggende staatsopvatting, de verhouding waarin bovengenoemde karakteristieken tot elkaar staan, de redenen waarom dit de karakteristieken behoren te zijn van de nieuwe grondwet, de onderlinge samenhang van de gedane voorstellen tot wijziging en de dringende redenen waarom deze algemene herziening gewenst is. De vraag van de heer Jurgens in de openbare commissievergadering gesteld, waarom de ene macht wel en de andere niet geregeld moet worden, is weliswaar moeilijk te beantwoorden, maar zeer relevant. Waarom de macht van

de Raad van State wel geregeld en niet die machten die de werkelijke gang van zaken en verhoudingen in de samenleving dagelijks bepalen, zoals vakbonden, werkgevers, de SER, omroepen etc?

De Regering is van mening dat er een algehele wijziging van de Grondwet dient te komen. Op verschillende plaatsen in de inleiding komt zij daarop terug en zij stelt expliciet vast dat met een reeks partiële wijzigingen niet kan worden volstaan. Voor een dergelijke onwankelbare overtuiging, die ik overigens deel, zou men een zeer gefundeerde en samenhangende kijk op karakter en systematiek van de nieuwe vormen grondwet verwachten. Pratend over het karakter van de Grondwet in het perspectief van een algehele wijziging: in de inleiding had wat meer theorie verwacht mogen worden over het begrip grondwet en mogelijk ook over de verhouding Grondwet-democratie en Grondwet-politieke ontwikkeling. Met name mist men een beschouwing over de vraag of onze overkoepelende grondwetsconceptie, die als voornaamste kenmerk heeft dat men altijd wil aansluiten bij bestaande opvattingen, wel de enig denkbare is in de Nederlandse verhoudingen. Los van de vraag of men voorstander is van een meer programmatische opzet van de Grondwet, zou enige aandacht voor deze mogelijkheid toch nuttig zijn geweest. Want het is heus niet meer zo dat min of meer totalitaire staten het alleenvertningsrecht hebben van programmatische constituties.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Zeg, mijnheer Van Mierlo, vindt u het zelf nu ook niet een beetje vreemd, dat er drie openbare commissievergaderingen zijn geweest, waarin zeer grondig over de gehele opzet van de zaak is gesproken, maar dat daarbij van uw zijde geen enkel woord daarover is gezegd, en dat u nu opeens met een zo fundamenteel kritisch betoog komt? Ik bedoel – u moet het zelf weten, hoor – maar een beetje raar is het wel, vind ik.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het spijt mij. Ik heb dat in het begin gezegd. Ik heb de drie openbare commissievergaderingen niet bijgewoond, omdat mevrouw Goudsmit dat heeft gedaan. Bovendien heeft zij aan dit onderdeel ongeveer een kolom van de Handelingen gewijd.

De Grondwet van de Bondsrepubliek uit 1949 en ook die van Japan wilden, zoals Van Maarseveen in 1971 schreef, opinies veranderen en politieke innovatie afdwingen. Te meer nu de soci-

Van Mierlo

ale grondrechten een eigen bestaan zouden gaan leiden. In de bedoeling van de Regering zou men enige woorden over een verschuiving in het karakter van de grondwetsconceptie hebben kunnen verwachten op deze plaats. Weliswaar wijdt de nota onder de behandeling van de sociale grondrechten aandacht aan het opnemen van deze instructienormen maar de Regering plaatst helaas deze beschouwingen niet in het bredere verband van de fundamentele opzet. De Grondwet dient zich naar mijn gevoel te beperken tot toedeling van een aantal functies of taken die nu eenmaal moeten worden verricht. Hoe men er echter ook over moge denken, of het een programmatische opzet van de grondwet moet zijn, zoals door Van Maarseveen bepleit, of een staatkundig structuurplan, zoals door Wessel wordt verkondigd dan wel een meer functionele opvatting, ik ben van mening dat hierover in de nota veel duidelijker opening van zaken had moeten worden gegeven.

De gevoerde discussies over het beperkte districtenstelsel en de gekozen formateur laten weinig ruimte voor twijfel hoe de Kamer zich zal opstellen tegenover voorstellen hieromtrent, zoals in de nota aangegeven. De Kamer is in meerderheid zeer negatief en het zal geen nieuws zijn als ik mededeel, dat ik dit met de Regering uitermate betreur. Ik wil er nog een paar dingen over zeggen.

In de eerste plaats heb ik nimmer de overtuiging gehad dat de keuze tussen het huidige systeem en het mogelijke systeem van een beperkt districtenstelsel en een gekozen formateur – twee voorstellen die ik complementair acht en aan elkaar verbonden – een keuze zou zijn tussen een evident slecht en een evident goed systeem. Ik geloof niet dat er een sluitend systeem te bedenken valt dat in alle behoeften tegelijk optimaal kan voorzien en dat zonder nadelen is. Ieder systeem zal neerkomen op een keuze in prioriteiten ten aanzien van democratische behoeften.

In de tweede plaats meen ik met de Regering en anderen in deze Kamer dat het meest essentiële verschil tussen beide systemen is, dat het huidige stelsel maximaal voldoet aan de democratische behoefte van afspiegeling en – laten wij het genuanceerd zeggen – in aanzienlijk mindere mate aan de eveneens democratische en groeiende behoefte aan de directe inspraak in het beleid dat gevoerd gaat worden, althans in de totstandkoming van de macht die

dat beleid gaat voeren. Het tweede systeem vergroot de mogelijkheden om die laatste behoefte te bevredigen en vermindert de mogelijkheden van de maximale afspiegeling, van een maximale registratie van heersende stromingen in de samenleving. Als de grondgedachte van democratie is dat het volk regeert, gaat in het huidige stelsel het accent optimaal naar het 'volk' en wordt in het tweede systeem een deel van dat accent verlegd naar 'regeert'.

In de debatten tijdens de openbare commissievergaderingen hebben eigenlijk slechts 4 afgevaardigden zich onduidelijk voorstander getoond van een volksvertegenwoordiging met het karakter van een image de l'opinion, het huidige systeem dus, waarin zo nauwkeurig mogelijk alle denkbare stromingen kunnen worden vertegenwoordigd in een eigen organisatie. Achtereenvolgens spraken de heren Jongeling, Scholten, Van der Lek en Bakker zich daarover uit, waarbij de heren Van der Lek en Bakker ronduit erkenden dat in hun evaluatie ook de positie van de eigen partij in de verschillende systemen een rol speelde. Daartegenover staan de heren Jurgens en Stoffelen als onverkorte voorstanders van de andere opvattingen dat meer recht gedaan moet worden aan de behoefte tot meer directe inspraak in de regeringsvorming. Zij kiezen voor het tweede systeem en ik doe dit met hen. Ik aanvaard dat dat met zich meebrengt een minder grote nauwkeurigheid in de afspiegeling en vind dat juist in deze tijd het kiesstelsel en ik citeer nu prof. Donner: 'de techniek moet zijn, die de kiezer dwingt om te schiften tussen het essentiële en het bijkomstige en zo voor zichzelf uit te vinden wat het belangrijkste is'. Een moeilijker te situeren positie in bovenstaand verschil in opvatting over het wezen van de vertegenwoordiging nemen de heren Van der Sanden en De Kwaadsteniet in. De heer Van der Sanden begint in de openbare commissievergadering van 11 november met vast te stellen dat ook zijn partij voorstanders bevat van wijziging van het kiesstelsel. Vervolgens deelt hij mee dat een formatie als de laatste nooit meer voor mag komen en verder dat de K.V.P. zich zeer sterk maakt voor de achterwaartse band kiezer-gekozene. Dan worden in een adem genoemd een verhoogde kiesdrempel als remedie tegen moeilijke formaties en (niet nader aangegeven) maatregelen van de kant van de partijen als remedie tegen het ontbreken van de band tussen electoraat en afgevaardigden.

Zelfs van een beperkt districtenstelsel is de K.V.P. niet afkerig. Maar enkele fundamentele argumenten van de Regering hebben de K.V.P. zo erg doen schrikken, dat die beginselbereidheid inmiddels al weer onder zware druk is komen te staan. Waar Van der Sanden c.s. nu zo van geschrokken zijn, is moeilijk te achterhalen. In het antwoord op vraag 13 gebruikt de Regering de term 'aanscherpen van politieke verhoudingen', wat de heer Van der Sanden met grote weerzin citeert. Op z'n minst had hij de hele zin waarvan de gewraakte term deel uitmaakt, kunnen citeren. Want die zin heeft inhoudelijk niet veel meer te zeggen dan dat de veranderingen op politiek gebied, die nu eenmaal toch plaatsvinden, in het door de Regering voorgestelde districtenstelsel mogelijk meer kans hebben op een adequate omzetting in een regeringsbeleid. De Minister benadrukte deze strekking nog eens in zijn antwoord, maar ook dat kon de heer Van der Sanden ongerustheid niet wegnemen. Het valt trouwens überhaupt moeilijk in te zien waarom iemand die vóór het districtenstelsel is, zich zou laten demoraliseren door een andere voorstander, die als motief heeft de aanscherping van politieke verhoudingen. Het is ten slotte voor ieders eigen verantwoordelijkheid wat hij denkt van de concrete gevolgen van een bepaald stelsel. Of de Regering daarin nu de ontwikkeling ziet naar een tweeblokkensituatie of niet is voor de zelfstandig gemotiveerde voorstanders volslagen irrelevant, of behoort dat mijns inziens te zijn.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik ben blij dat de heer Van Mierlo nu ook even het tweeblokkenstelsel noemt, want ik heb niet die zaken van elkaar gescheiden gehouden. Zoals de heer Van Mierlo weet, heb ik vandaag de Minister bedankt voor de informatie die hij op het punt van de aanscherping en het tweeblokkenstelsel heeft gegeven en ben ik vandaag met een conclusie van mijn fractie naar aanleiding daarvan gekomen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Hij had die al gegeven. Het punt blijft voor mij, waarom iemand, die zelfstandig is gemotiveerd voor een districtenstelsel, zich door een argument van iemand, die op een andere manier gemotiveerd zou kunnen zijn, laat afschrikken.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Die vraag is vandaag beantwoord.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat begrijp ik niet. Ik vind het prachtig, dat u tot elkaar bent gekomen, maar ik begrijp

Van Mierlo

het probleem van de vertroebeling niet.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik begrijp niet, waarom de heer Van Mierlo net doet alsof wij vandaag niet met elkaar hebben gesproken.

De heer **Van Mierlo** (D'66): U was voor het districtenstelsel. U dacht daarbij waarschijnlijk niet aan die twee blokken en iemand anders denkt er wel aan. Als die dat dan doet, bent u er tegen.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik vind dit een wat gezochte constructie. Wij hebben in het kader van de voorbereiding van de behandeling van deze nota in de openbare commissievergaderingen de gelegenheid gehad, vragen in te dienen. Die vragen zijn ingediend en de antwoorden op die vragen hebben op twee punten bij ons grote bezorgdheid gewekt, wat betreft de duidelijke koers in de richting van het tweeblokkenstelsel heb ik de aanscherping genoemd in het antwoord op vraag 30 maar ik heb ook andere antwoorden genoemd. Er waren 3,4 antwoorden, waarin steeds meer kon worden gelezen, dat de Regering met dat beperkte districtenstelsel koerste in de richting van het tweeblokkenstelsel. Dat hebben wij verworpen, ook vandaag. Desondanks heb ik vandaag gezegd, dat de fractie van de K.V.P. een open mind heeft voor een beperkt districtenstelsel en de invoering van een wetsontwerp daaromtrent gaarne afwacht.

Nu doet de heer Van Mierlo het voorkomen alsof er alleen maar openbare commissievergaderingen zijn geweest. Wij hebben vandaag ook gesproken en vandaag heb ik gesproken namens de fractie van de K.V.P. Die openbare commissievergaderingen vervangen het commissoriale werk in de beslotenheid.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het is mij nog steeds niet duidelijk, welk geheimzinnig bericht de heer Van der Sanden van de Minister heeft gekregen, dat voor ons niet zichtbaar is. Ik aanvaard de grotere gelatenheid of misschien zelfs wel enthousiasme, waarmee de geachte afgevaardigde thans tegenover het districtenstelsel staat.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik kan de heer Van Mierlo maar een advies geven en dat is dat hij de vragen nog eens moet nalezen, tegen de achtergrond van de opmerkingen die ik thans heb gemaakt.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Zelfs de opmerkingen van de Minister in de openbare commissievergadering waarbij hij precies vertelde, wat hij ermee bedoelde, konden u toen nog niet bevredigen.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Een openbare commissievergadering is een voorbereiding voor een plenair debat. Vandaag is dat plenair debat en daarin is het standpunt van de K.V.P. naar voren gebracht.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Aan het einde van het eerste debat citeerde de Minister de schets van beleid. Hij wijst de geachte afgevaardigde op het feit, dat hij daar toch ook iets mee te maken heeft. De heer Van der Sanden zegt dan dat hij dit niet van belang vindt, want dat stuk is niet ter ondertekening voorgelegd aan de afgevaardigden. Dat is echter in de ogen van de heer Van der Sanden een interne zaak. Ik weet niet hoe dat laatste in de openbare commissievergadering geklonken heeft, toen de heer Van der Sanden deze woorden uitsprak, maar als je ze leest, wrijf je je ogen uit. In de verkiezingscampagne van 1972 heb ik alleen maar confessionele woordvoerders, fractieleden voornamelijk, ontmoet die met het heiligste vuur beweerden dat zij met hun Schets voor het beleid net zo duidelijk waren voor de kiezers als de progressieven met Keerpunt. Om niet te zeggen: duidelijker. Vervolgens hebben we een formatie gehad waarin maandenlang door de twee confessionele fracties is geëist dat de Schets in gelijke mate als Keerpunt grondslag zou worden voor het regeringsbeleid. Ik begin nu te begrijpen waarom dit kabinet voor de K.V.P. extra-parlementair is. Omdat hun ministers aan de Schets zijn gebonden en de fractie niet. Ook de heer De Kwaadsteniet van de A.R.P. vindt, evenals de heer Van der Sanden, dat de politieke partijen de schuld zijn van de hele onduidelijkheidsmisère. Niet het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging maar het gedrag van de politieke partijen. Naar mijn mening is het echter een verkeerde voorstelling van zaken, om het één los te zien van het ander. De huidige partijen zijn overwegend volwassen geworden onder het evenredigheidsstelsel. Het ligt in de aard van de gemiddelde politieke partij om te zoeken naar de grenzen van dat stelsel, zeker voor zover dat nodig is om zelf optimaal te kunnen functioneren. Het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging moet gezien worden in zijn wisselwerking met de partijstructuur. Wie zegt dat de partijen oor-

zaak zijn van de stoeve formatieprocessen en het gebrek aan democratische legitimatie, trapt, behalve een open deur in, alleen maar zichzelf tegen de schenen. In gelijke zin oordeelt ook Donner – door de heer De Kwaadsteniet met graagte geciteerd – wanneer hij zegt dat de klacht dat de burger na de verkiezingen bedrogen uitkomt, zich niet tegen de partijen behoort te richten, maar wel tegen het stelsel dat hem de illusie heeft gegeven van een veel grotere waaier van alternatieven dan er in werkelijkheid bestaat.

Mijnheer de Voorzitter! In de redenering van de tegenstander zit een merkwaardigheid. Een belangrijk element in hun argumentatie is dat het systeem geen keus mag opdringen: die moeten uit vrije wil gebeuren. In de eerste plaats zie ik niet in waarom dat niet zou mogen, indien daardoor een ander relevant democratisch winstpunt zou worden binnengehaald, maar daar komt nog bij dat ook het huidige systeem iets opdringt en dat is bij voorbeeld gelatenheid bij de kiezers met betrekking tot de vraag wat de politici na de verkiezingen met hun stem gaan doen. In een systeem dat partijen en partijtoppen tot dit gedrag brengt betekent de vrijheid van de ene kiezer die dat prettig vindt, de onvrijheid van de andere kiezer die graag rechtstreeks iets zou willen zeggen over de macht die over hem zal worden uitgeoefend. Een tweede merkwaardigheid, die hier nauw mee samenhangt, is de redenering: De Grondwet is goed, het stelsel is goed, maar de partijen deugen niet, die gedragen zich niet volgens de geest van de Grondwet, die polariseren en stellen de machtsvraag en zorgen zo voor een ellenlange en verwrongen kabinetsformatie. Nu wil ik graag toegeven dat – hoewel de Grondwet noch het polariseren, noch het stellen van de machtsvraag verbiedt – het zeker zo is dat de Grondwet niet vervaardigd is met deze gang van zaken in het achterhoofd. In zekere zin kun je spreken van een weliswaar niet onverenigbaar maar een vreemd element in het kader van de Grondwet. Maar dan moeten degenen die dat constateren zich ook eens afvragen waar die drang om te polariseren, de machtsvraag te stellen en tot keuze te dwingen vandaan komt. Die komt niet uit de lucht vallen; die komt voort uit huidige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, waarin deze behoefte – en dat is ook op andere terreinen merkbaar, zoals in de bedrijven en het onderwijs – gegroeid is. En zij die terecht een afkeer hebben van de ge-

Van Mierlo

dachten dat de Grondwet regels op partijvorming zou gaan stellen (of impliceren) en op zijn minst bang zijn dat het nieuwe systeem dan wel niet formeel, dan toch in ieder geval materieel bepaalde consequenties voor gedragingen van partijen inhouden, zullen moeten beseffen dat het onverkort laten voortbestaan van het huidige systeem datzelfde op een andere manier in minstens even grote mate doet, zo niet meer, want het dwingt partijen om hetzij een nieuw ontstane maatschappelijke behoefte aan duidelijkheid en inspraak te onderdrukken, hetzij tot een gedrag dat als een vreemd element wordt ervaren ten opzichte van de Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! Als bijdrage voor vernieuwing leveren de confessionele partijen de oplossing van de kiesdrempel. Maar die lost niets op, en zou naar mijn gevoel juist voor diegenen die zo'n belang hechten aan de evenredige vertegenwoordiging moeten gelden als een daarmee strijdige gedachte. Zij lost niets op omdat het enige effect van de kiesdrempel zal zijn dat de kleine partijen verdwijnen zonder dat daar iets tegenover staat. De gedachte dat de kleine partijen schuldig zouden zijn aan de voortdurende politieke impasses en stoeve kabinetsformaties is echter nonsens. Dat zijn de grote partijen, en met name die grote partijen die nalaten de gewenste duidelijkheid ten opzichte van kiezers te betrachten.

Een tweede bijdrage hebben de confessionelen geleverd door de motie-Kolfschoten 3 jaar geleden; deze kon ook niets oplossen, omdat zij volstrekt langs het probleem waar het om ging, gleed. Bij toepassing leverde het de voorziene flop op. Ik vraag mij af hoe lang de confessionele partijen zullen belijden, dat zij deze situatie wensen te verbeteren en voortdurend hetzij met voorstellen komen die of Kurieren am Symtom of helemaal niets doen hetzij de voorstellen die van andere zijden komen met een dermate ferventie torpederen.

Mijnheer de Voorzitter! De vraag laat zich stellen wat het kabinet zal moeten doen wanneer de Kamer aan het einde van het debat zal hebben duidelijk gemaakt dat zij niet bereid is in meerderheid de voorstellen van de Regering te volgen. De heer Bakker heeft gezegd, dat de Regering niet eens meer naar de Eerste Kamer moet gaan en die ermee lastig vallen. Ik begrijp niet waarom de senatoren hun mening niet zouden mogen geven over de Grondwet

van iemand, die de Eerste Kamer in haar volle waardigheid, zoals hij zei, wil handhaven. Ik ben het in het geheel niet eens met de heer Bakker.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als je de Eerste Kamer in haar volle waardigheid wil laten, moet je haar geen voorstellen voorleggen, waarvan je weet, dat zij in feite al verworpen zijn.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het gaat over voorstellen, die de Regering wellicht zal gaan verwerken in wetsontwerpen. Het is niet uitgesloten dat de senatoren tot betogen komen, die zelfs hier nog zouden doorklinken en mensen zouden kunnen overtuigen. Ik geloof het ook niet, maar het is niet uit te sluiten.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Grapjas.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben overigens van mening, dat het juist is om over wat er eventueel moet gebeuren in tweede termijn te praten na de verdediging van de Regering. Ik wil nog wel het volgende zeggen. Hoe de uitslag van het debat ook mag zijn, naar mijn gevoel mag een regering die zich echt bezorgd maakt over het dreigende vastlopen van de democratische machine het er niet bij laten zitten. Daarmee bedoel ik, dat zij zal moeten blijven zoeken, ook nog in deze periode, naar wellicht andere varianten van de gedane voorstellen op basis van diezelfde grondgedachte, dat de behoefte aan inspraak op de machtsvorming in het systeem moet mogelijk worden gemaakt. De heer Bakker ziet in de voorstellen het spook van het totalitaire denken opdoemen; ik zie dat niet. Ware dat wel het geval, ik zou de voorstellen niet kunnen steunen. Wel ben ik bezorgd over de dreigende situatie dat de machine van onze ontoereikende spelregels echt goed gaat vastlopen, omdat de geschiedenis uitwijst dat een systeem dat vastloopt, zichzelf afschaft. Voor de democratie die zich niet tijdig weet te vernieuwen, kan dat dan totalitairisme betekenen. Mijnheer de Voorzitter! Ik kom op een ander belangrijk onderwerp, waarbij het wezen van de Grondwet eveneens aan de orde is, namelijk de toetsing. Graag wil ik enige voor- en tegenargumenten, mede aan de hand van de gevoerde discussie, op een rij zetten. Professor Prakke heeft in een artikel in het NJB in 1969 betoogd, dat het bij de waardering van het begrip toetsing om niets anders gaat dan om een confrontatie van de rechtsstaat met de democratie. Hij wil daarmee zeggen, dat de fundamentele aspiraties van de

rechtsstaat zijn de normgebondenheid van het publieke gezag en bepaalde rechten en vrijheden, die zelfs voor de wetgever onaantastbaar zijn. Deze twee gronden zouden een rechterlijke beoordeling van het produkt van de wetgever kunnen rechtvaardigen. Bij het democratiebegrip zou het gaan om de zelfbepaling van een volk, welke bij ons noodzakelijkerwijs tot stand komt via de weg van meerderheidsbeslissingen. In die opvatting zou een rechterlijke macht, die aan niemand verantwoording schuldig is, en onafzetbaar bovendien, aan die 'door het volk genomen beslissingen' niet mogen torren.

Verwant met deze tegenstelling is de vraag of men bereid is te bekennen dat er grondrechten zijn, subjectieve rechten van burgers dus, waarvan het belang voor het individu zo groot kan zijn dat dat belang in zekere gevallen het algemeen belang te boven gaat. Beantwoordt men deze vraag bevestigend, dan zou er reden kunnen zijn om toetsing van de formele wet aan de Grondwet te overwegen. Men gaat er dan vanuit dat de Grondwet de waarborg bij uitstek is tegen machtsoverschrijding door de wetgever en wat blijft daarvan over, indien die wetgever zelf het beslissende woord zou spreken inzake de verenigbaarheid van de wet en Grondwet?

Zowel de Bondsrepubliek als de VS kennen het toetsingsrecht. Ter ondersteuning van het afwijzende regeringsstandpunt inzake de toetsing wees de regeringscommissaris professor Simons op het feit dat in die beide federale staten de Grondwet meer gezien wordt als een soort verdrag tussen de landen of deelstaten. Daarom, zegt hij, kan het daar zeer wenselijk zijn dat de rechter erop toeziet dat de in de grondwet neergelegde competentiescheiding tussen de deelstaten in acht wordt genomen door de autoriteiten waaraan de deelstaten een deel van hun bevoegdheden hebben overgedragen.

In tegenstelling tot de proeve van 1966 en de voorstellen van de commissie-Cals/Donner wijst de Regering toetsing dus af. Beide voorstellen beperkten zich tot de mogelijkheid van toetsing aan de grondrechten. De proeve voerde daarbij als argument aan dat grondrechten beperkingen zijn van de soevereiniteit van de staat. Als zodanig hebben zij pas ten volle effect wanneer zij ook tegen rechtsinbreuk door de wetgever beschermd worden. Het andere argument is dat de rechter wel moet toetsen aan het Verdrag van Rome uit 1950, welk verdrag alle in onze

Van Mierlo

Grondwet voorkomende grondrechten bevat. Men kan echter de Minister niet helemaal ongelijk geven wanneer hij zegt dat de toetsing aan verdragsbepalingen een andere zaak is, gezien de globalere formuleringen van dat verdrag, dan de toetsing aan de Grondwet, vooral als men naar een zo concreet mogelijke grondwet streeft. Daartoe kan door de voorstanders van toetsing dan weer ingebracht worden dat de toetsing aan het verdrag toch maar zeer sporadisch is voorgekomen én dat in geen enkel geval een wet onverbindend is verklaard. De Hoge Raad toetst bovendien steeds marginaal, ging dus niet verder dan zich af te vragen: 'Kan de wetgever redelijkerwijs van mening zijn dat deze wet bestaanbaar is naast het verdrag?' Verder moet nog de mogelijkheid bezien worden dat een eventueel toetsingsrecht niet veel méér inhoudt dan dat de rechter een bepaalde wet niet van toepassing acht in het concrete voor hem liggende geval. Zoals in de Verenigde Staten, waar de rechter zich dient te beperken tot gevallen en controversies. Dat houdt in dat hij zijn beslissing kan gieten in de vorm van de constatering dat de wet in dit geval geen toepassing kan vinden omdat deze toepassing strijd met de grondwet zou opleveren.

Het blijft mogelijk dat in een ander geval die wet wel toepassing zal vinden. De rechter geeft geen algemene bespiegeling over de verhouding van de betreffende wet tot de Grondwet. De Minister gelooft niet in deze gang van zaken bij toetsing. Hij houdt staande, dat indien de rechter een wetsbepaling onverbindend verklaart, dit onvermijdelijk algemene werking zal hebben. Ik ben geneigd dit met de Minister eens te zijn, te meer omdat ons huidige toetsingssysteem ten aanzien van alle wetgeving in niet formele zin eenzelfde strekking heeft.

Voor en tegens afwegend, mijnheer de Voorzitter, — en ik moet zeggen dat ze elkaar in gewicht zeer benaderen — kom ik persoonlijk aarzelend tot de voorlopige conclusie dat, wanneer het onverkort gaat om de keuze tussen wel of niet toetsen, de argumenten tegen de toetsing voor mij iets zwaarder wegen. Ik moet hier onmiddellijk aan toevoegen, dat een deel van mijn fractie de weegschaal naar de andere kant doet doorslaan en dat ook het beleidsplan toetsing aan vrijheidsrechten voorstaat. Mijn persoonlijk standpunt komt voort uit mijn overweging dat de

volle verantwoordelijkheid voor de inrichting van de samenleving in zijn ontwikkelingen uiteindelijk hier in de Kamer behoort te blijven onder de hoede van een gekozen vertegenwoordiging.

De controle of de morele verplichting van de volksvertegenwoordiging om de Grondwet na te leven behoort toch uiteindelijk bij de kiezers te blijven omdat uiteindelijk de interpretatie van de grondwettigheid van een voorstel toch in grote mate een politiek oordeel inhoudt over de werkelijke actuele maatschappelijke betekenis van de grondwetsregel.

Ten slotte — en dat vind ik bij een schier fifty-fifty verhouding tussen voor en tegen argumenten extra belangrijk — ik geloof niet dat er in onze rechtsgeschiedenis en wetgevingshistorie veel incidenten zijn geweest, die als het ware om invoering van de toetsing zouden schreeuwen.

Ik zei: indien het zou gaan om toetsing of niet niet-toetsing. Dat wil zeggen toetsing met directe rechtsgevolgen. Ik releveer dit nog eens omdat ik voor mezelf het gevoel blijf houden dat het volledig ontbreken van een vorm van rechterlijke controle onbevredigend is. Ik zou daarom wel eens bestudeerd willen zien, of op een of andere wijze dit toch niet mogelijk is.

De discussie over toetsing vertoont enige verwantschap met het vraagstuk van de rechtsvorming door de rechter. In beide gevallen gaat het om de verhouding tussen de rechter en de wetgever. De machtscheidingsgedachte blijkt in geen van beide gevallen een bevredigende toestand te scheppen. En dus zoekt men naar oplossingen. Dat de wetgever niet het monopolie van de rechtsvorming heeft, is inmiddels algemeen aanvaard. De rechtsvorming door de rechter is onder de naam 'rechtsvinding' een algemeen erkend verschijnsel geworden. Rechter kunnen door hun interpretatietechniek de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever volledig negeren, vervormen, aanpassen aan de eisen van de tijd of van het concrete geval. Die rechtsvorming door de rechter (maar ook door de administratie) neemt steeds toe. Dat komt door de groeiende machteloosheid van de wetgever om de vereiste wetgeving te produceren.

Overigens wordt echter vrij algemeen aangenomen, dat er grenzen zijn aan die rechterlijke rechtsvorming. Zo schreef Langemeyer in het Nederlands Juristenblad dat er grenzen zijn aan de mate waarin de rechtspraak zich aan kan passen aan maatschappelijke

behoeften. Zo onderschrijft hij de beslissing van de Hoge Raad in het huizenkrakersarrest, maar betreurt het resultaat dat de krakers vrijuit gaan. Maar, zegt hij 'een bepaling die gemaakt is ter bescherming van de huiselijke intimiteit te hanteren ter bescherming van het economisch belang van de eigenaar, past niet in het strafrecht, dat van de gedachte — geen straf zonder voorafgaande wetsbepaling — doortrokken is'. De heer Langemeyer ziet als uitweg alleen de weg van de noodwetgeving bij Koninklijk Besluit, binnen zekere termijn te onderwerpen aan parlementaire goedkeuring. De hoogste rechter moet daarbij het initiatief nemen; hij moet wetswijziging dringend wenselijk verklaren. Mijnheer de Voorzitter, ik laat de gedachte van de heer Langemeyer voor wat zij is, het is hier niet het moment om haar op haar merites te beoordelen. Ik zie daar dus geheel van af. De enige parallel die ik ten aanzien van de toetsing zou willen trekken ligt in mijn laatste zin daarover, die ik als de essentie beschouw, n.l. dat indien de hoogste rechter een voor de rechtspraktijk onhoudbare misstand signaleert in de wetgeving en hij daarvan in een voorgeschreven vorm kennis geeft, dit bepaalde mogelijkheden zou openen voor activiteiten van overheid en parlement.

Mijn vraag is of het denkbaar zou zijn dat, wanneer de hoogste rechter op een bepaalde voorgeschreven wijze zijn bevinding zou mededelen dat een bepaalde wet evident in strijd is met een grondrecht of in de praktijk bij toepassing voortdurend leidt tot situaties die strijdig zijn met een grondrecht, er dan bijvoorbeeld een verplichting zou ontstaan voor Kamer en Regering om binnen bepaalde termijn in de Kamer een gedachtenwisseling te houden over de betekenis en consequenties, die aan de uitspraak van de hoogste rechter moet worden gegeven. Met andere woorden: De Hoge Raad kan geen rechtsgevolgen verbinden aan zijn bevinding van ongrondwettigheid, maar kan wel Kamer en Regering dwingen tot een herbezinning op de wet dan wel de Grondwet. Het is duidelijk dat verschillende uitwerkingen van dat idee denkbaar zijn. Ik laat deze in het midden. Ik zie al genoeg voetangels en klemmen rond de grondgedachte zelf liggen, maar wil toch aan de Regering vragen of zij bereid is deze gedachte eens nader te overwegen. Wat de sociale grondrechten betreft plaatst de Regering mij voor onoverkomelijke moeilijkheden om tot een oordeel te komen. Ik schort dat op tot

dat de Regering iets meer van haar concrete voorstellen prijs geeft. Ik vind het nogal raar dat de Regering de Kamer om een oordeel vraagt zonder ook maar enigszins te willen aangeven over welke rechten in welke vorm het dan moet gaan. Ik wil niet uitspreken dat ik een tegenstander ben van opnemingen in de Grondwet, maar zolang ik er niets meer van weet dan wat de Regering er tot nu toe over heeft losgelaten, zijn er voor mij wel een paar vragen met betrekking tot nut, wenselijkheid en reële mogelijkheid van deze operatie. Deze vragen gaan in dezelfde richting als die van de heer Jurgens. In de eerste plaats vraag ik mij af of het mogelijk is af te bakenen welke sociale rechten wel grond worden en welke niet. Is een limitatieve opsomming niet per se arbitrair, tijdgebonden en discriminatoir ten opzichte van anderen? In de tweede plaats vraag ik me af of ze wel passen in het systeem van onze grondwet, dat weliswaar algeheel herzien wordt, maar de facto als systeem algeheel hetzelfde blijft. Het gaat hier om inhoudelijke maatschappelijke normen, die zeer wel passen in een programmatische opzet van een grondwet maar daarvoor heeft de Regering niet gekozen.

Vervolgens vraag ik mij af of ze ook te honoreren zijn. Dit vraagstuk heb je niet geëcarteerd als je ze als instructienormen presenteert. Doet zich niet het probleem voor dat het bestaan van sociale grondrechten in de grondwet juist betekenis krijgt in moeilijke tijden, bijvoorbeeld bij economische inzinkingen of crises en dat juist dan nakoming gevorderd zal worden terwijl het juist dan niet of nauwelijks kan?

Zal er bij limitatieve opsomming geen a contrario-werking optreden ten opzichte van anderen die niet worden opgenomen en in hoeverre bestaat het gevaar dat ze, hoewel ze in het ongeschreven recht en rechtsbewustzijn reeds verankerd liggen als een essentieel grondrecht – ik denk aan recht op wonen, recht op inkomen –, in de grondwet zelf een dode letter worden, waarmee men het beoogde doel voorbij zou schieten? Dit laatste zou natuurlijk heel anders zijn als juist ten aanzien van deze rechten een toetsing zou bestaan.

Het moge duidelijk zijn, mijnheer de Voorzitter, dat het oordeel over de wenselijkheid afhangt juist van de wijze waarop en de betekenis waarin die sociale grondrechten gepresenteerd worden. Ik moet dat oordeel dus opschorten en verbaas mij slechts over het feit dat mij daarom wordt gevraagd.

Mijnheer de Voorzitter! De wijziging van de Grondwet is wederom een zaak waarbij de essentiële betekenis van een grondwet binnen de samenleving aan de orde is. Naar mijn gevoel moet een grondwet – zolang men voor de conceptie van de Regering kiest – vergeleken met andere wetten wel met speciale waarborgen worden beschermd, maar die moeten niet zodanig zijn dat de facto de Grondwet de toekomst dichttimmert. Nu geloof ik wel dat de Regering dat ook zo vindt, maar ik vraag me toch af of haar denken wel geheel van deze gedachte is doortrokken. Ten minste, daar doet een redenering aan denken die de Regering geeft voor bijvoorbeeld de deconstitucionalisering van de benoemde burgemeester en Commissaris van de Koningin. Een voornemen, waar ik overigens geen bezwaar tegen heb. Maar de redenering is: het moet er uit, want het is juist in beweging en in discussie. Daarachter kan alleen maar de gedachte huizen dat de toekomst op dit punt niet dichtgetimmerd mag worden, maar dat de Grondwet dat wel doet. En daarom moet het eruit. Welnu, ik ben van mening dat er veel meer in beweging is en op grond daarvan gedeconstitucionaliseerd moet worden, maar juist deze overweging brengt mij ertoe om te kiezen voor een systeem waarin de Grondwet zelf zich op wat gemakkelijker wijze zal kunnen aanpassen aan gegroeide opvattingen in de gemeenschap. Deze gedachte combinerend met ook de behoefte mijnerzijds aan speciale waarborgen, kom ik tot de conclusie dat er alle reden is om wel de dubbele lezing te handhaven met tussentijdse ontbinding van de Kamer, maar om de tweederde meerderheidseis in de tweede lezing te laten vallen. Dit is geen nieuw geluid. Krabbe, Kleintjes en Oppenheim zagen reeds lang geleden zelfs geen reden om verschil tussen wet en grondwet aan te brengen. Daarmee ben ik het niet eens. Struycken zegt: wel twee lezingen, geen tweederde meerderheid, idem dito Kranenburg, die de mij zeer aansprekende redenering heeft dat eigenlijk een gekwalificeerde minderheid de evidentie voor het rechtsbewustzijn mist, die de gewone democratische meerderheid heeft. De twee lezingen acht ik juist omdat, zolang als de grondwet als een apart staatsstuk wordt gezien met essentialia, het zinvol is om de kiezers in de gelegenheid te stellen rechtstreeks hun sanctieering dan wel veto uit te spreken over de beslissing van de volksvertegenwoordiging. In deze gedachte past terecht niet dat de Eerste Kamer aan de

ze tweede lezing deel heeft. Voor mij is dat een sterker argument dan voor de Regering, omdat ik niet geloof dat het juist is om de Eerste Kamer rechtstreeks te kiezen. Daarmede wil ik tot slot nog iets zeggen over de Eerste Kamer. In principe ben ik voor afschaffing van de Eerste Kamer, niet omdat deze nooit iets nuttigs doet, maar omdat zij naar mijn oordeel toch een betrekkelijk overbodige rol speelt. Blijft zij echter bestaan, dan vind ik dat haar rol ook betrekkelijk overbodig moet blijven. Hoewel de Regering de zinvolheid van de Eerste Kamer vooral toekent ten aanzien van de heroverwegingsfunctie in wetgeving – wat niet geheel onjuist is – vind ik toch, met anderen in deze Kamer, dat de Regering niet helemaal logisch is in haar benadering. Immers ook de Regering is van mening dat de politieke betekenis van de Eerste Kamer moet dalen, blijkens de voorstellen om haar uit te sluiten van het budgetrecht en de controle op het geldelijk beheer. Maar tegelijkertijd gaat ze de politieke legitimatie van die Kamer vergroten. Als dat zonder enig bijeffect zou zijn, zou je nog kunnen redeneren: Nou ja, het is in ieder geval een verbetering ten opzichte van het bestaande getrapte systeem. Alleen ik vrees dat het niet zonder bijwerking zal blijven. De Eerste Kamer heeft zich in de loop van haar langdurig bestaan betrekkelijk bescheiden gedragen. Een honderdtal wetsontwerpen zijn in 160 jaar door haar verworpen. Rechtstreekse verkiezing kan alleen maar betekenen dat de politieke rol van de Eerste Kamer groter wordt. Sterker nog, naar mijn opvattingen zullen de leden van de Eerste Kamer tegenover hun kiezers wier gunst zij willen verwerven of houden, verplicht zijn om zich veel meer dan nu en op veel indringender wijze politiek te roeren. Een omgekeerde ontwikkeling wordt op gang gebracht, omgekeerd aan dat wat ik voor ogen heb. Voorshands lijkt het mij dat de Regering moet kiezen tussen twee mogelijkheden, n.l. of de Eerste Kamer afschaffen of haar, ontdaan van het budgetrecht, verder ongeveer laten bestaan zoals ze is. Ikzelf zou het ook nog consequent vinden om het interpellatierecht aan de Eerste Kamer te ontnemen. Voorts zou ik het ook niet ernstig in strijd achten met mijn redenering, wanneer de zittingsduur van zes tot vier jaar werd teruggebracht. Blijft de Eerste Kamer echter bestaan, dan zou ik in principe zeggen: Laat haar dan zo maar blijven.

De beraadslaging wordt geschorst.