

Minister Lubbers

Ik herhaal dat er op het ogenblik ook een objectief element zit in het zogenaamde 'dual pricing'. Daaronder versta ik dat een bedrijf, in de noodzaak om tot een voldoende afzet te komen, zijn prijzen voor de eigen markt discrimineert ten opzichte van die voor een vreemde markt. Dat kan betekenen dat in een land als Nederland – dat geldt echter ook voor de andere landen – aanbiedingen uit het buitenland worden gekenmerkt met elementen die men als dumping kan aanduiden. In die situaties vind ik het redelijk dat men bij het inkoopbeleid daarmee rekening houdt.

Ik neem dit verschijnsel waar, maar ik wil er niet de consequentie uit trekken het Koop Hollands als een ongenueanceerd Leitmotiv voor de overheidsdiensten te introduceren.

De heer **Poppe** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Betekent de kanttekening die de Minister maakte bij het algemene principe van kopen tegen de laagste prijs, namelijk dat achterstand in produktiviteit en investeringen in rekening kunnen worden gebracht, dat de Minister bereid is aan het gunnen van opdrachten aan dergelijke bedrijven de voorwaarde te verbinden van een bereidheid bij de onderneming over te gaan tot verbetering van die achterstand, eventueel met overheidssteun?

Minister **Lubbers**: Mijnheer de Voorzitter! Eigenlijk ligt de zaak omgekeerd. In beginsel moet het zo zijn dat de inkoopende dienst, de elementen die ik heb genoemd mede in aanmerking nemende, koopt tegen de voor de inkoopende dienst gunstigste aanbieding. Ik zeg er wel uitdrukkelijk bij dat als de overheid een beleid voert om mede met behulp van overheidsbestellingen te komen tot een behoud, c.q. verdere ontwikkeling van bepaalde delen van bedrijven of bedrijfstakken, daaraan uiteraard de voorwaarde verbonden wordt dat de maatregelen, zoals zojuist door de geachte afgevaardigde de heer Poppe geïndiceerd, dan ook werkelijk zullen worden genomen. Men moet dit overigens niet als volgt zien. Er ligt een overheidsbestelling op tafel, waarvoor het bedrijf niet de goedkoopste is, maar die nu toch wordt gegund, waaraan dan bepaalde voorwaarden worden verbonden. Dat kan de weg niet zijn, want dan wijkt de inkoopende dienst op dat ogenblik gewoon te ver af van het beleid waarvoor hij zelf verantwoordelijk is. De weg moet zijn, dat er op basis van een geconstateerd verschil overleg komt,

vaak ook leidend tot zaken als raamcontracten, dat er inzicht komt in de behoeften over langere tijd en de te offeren prijzen over langere tijd, waarmee een situatie wordt geschapen, waarin het verspelen van een order voor volgende keren in het algemeen kan worden voorkomen.

Aan de orde is de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Naturalisatie van Chan, Shik en 24 anderen (13 199, R 964)**.

De **Voorzitter**: Ik merk op, dat in de vierde alinea van het formulier van afkondiging na 'Staten-Generaal' een komma moet worden geplaatst. In artikel 1, onder 2, moet na 'distrikt' worden ingevoegd: Suriname (. Deze verbeteringen zullen worden aangebracht.

Het wetsontwerp wordt, na goedkeuring van de onderdelen, zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Naturalisatie van Chan, Yuk Ming en 25 anderen (13 201, R 965)**.

De **Voorzitter**: Ik merk op, dat in de vierde alinea van het formulier van afkondiging na 'Staten-Generaal' een komma moet worden geplaatst. In artikel 1, onder 21, moet na 'Wong' een komma worden geplaatst. Deze verbeteringen zullen worden aangebracht.

Het wetsontwerp wordt, na goedkeuring van de onderdelen, zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de **Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944)**.

De beraadslaging wordt hervat.

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 (12 944, nr. 19); de gewijzigde motie-De Kwaadsteniet c.s. over de positie van de Eerste Kamer (12 944, nr. 22 (herdruk));

de motie-De Kwaadsteniet c.s. betreffende het openen van de mogelijkheid voor de Eerste Kamer tot terugzending van wetsontwerpen naar de Tweede Kamer (12 944, nr. 23); de motie-Tilanus c.s. over het ongewijzigd laten van de methode van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester (12 944, nr. 24).



Minister **Den Uyl**: Mijnheer de Voorzitter! Als medeondertekenaar van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid draag ik met de andere bewindslieden verantwoordelijkheid voor de inhoud daarvan. Die ondertekening doet in het bijzonder uitkomen, dat de grondwetsherziening een zaak is van algemeen regeringsbeleid. Ze behoort weliswaar tot het specifieke terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken, maar de implicaties van herziening, in het bijzonder van een gehele herziening, zijn van dien aard, dat elk departement bij een of meer onderdelen mede is betrokken. Voor het kabinet als geheel is de grondwetsnota van grote betekenis. Ze beoogt vorm te geven aan een van de belangrijke programgrondslagen van dit kabinet. In die programgrondslagen wordt uitdrukkelijk gewezen op de wenselijkheid van staatkundige vernieuwing. Het vraagstuk van staatkundige vernieuwing heeft een lange voor geschiedenis, maar ik stel het op prijs enkele opmerkingen te maken over de meer recente voorgeschiedenis, die teruggaat tot de jaren zestig. Er zijn in die tijd verschijnselen met betrekking tot het functioneren van de parlementaire democratie, die dringend om bezinning vragen. Er is als vrucht van de verbreding van onderwijs en opleiding en van de uitbreiding van communicatiemiddelen (televisie) een opvallende verbreding van belangstelling voor en deelneming in de beleidsvorming van bestuursorganen. Het is de periode van de opkomst – op grote schaal – van de actiegroepen. De basis roert zich in de wijken, de bedrijven, de politieke partijen, de vakbeweging en tal van particuliere organisaties. Daarin manifesteert zich de behoefte om te komen tot een meer rechtstreekse invloed van de leden op het door besturen gevoerde beleid. In spraak van alle betrokkenen wordt verlangd. Daarmede samen gaat een behoefte aan een grotere overzichtelijkheid en een grotere doorzichtigheid van beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsbepaling, en vooral de

Minister Den Uyl

behoefte aan een grotere mogelijkheid tot controle op wat gekozen vertegenwoordigers en regering doen. Uit tal van gehouden onderzoeken blijkt, dat een grote meerderheid van de burgers van oordeel is, dat aan het parlement slechts een beperkte invloed op het gevoerde regeringsbeleid kan worden toegekend. Terecht of niet terecht, maar er is vrijwel geen onderzoek, waaruit niet spreekt, dat bij de kiezers het gevoel bestaat – wat voor waarde het parlement ook moge hebben – dat in de beleidsbepaling de invloed van het parlement slechts beperkt is.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Waarop grondt de Minister-President die analyse van dat gevoel?

Minister **Den Uyl**: Op onderzoeken, ingesteld onder andere in opdracht van de staatscommissie inzake de hervorming van kiesstelsel en grondwet, uitgevoerd door instellingen tot onderzoek van de publieke opinie. Zij zijn gepubliceerd en voor de heer Wiegel beschikbaar.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Vindt de Minister-President dat nu zo'n zekere grondslag voor dat algemene verhaal?

Minister **Den Uyl**: Ik ken aan opinie-onderzoeken en aan wetenschappelijke onderzoeken – ik denk ook aan het gezamenlijke onderzoek van de universiteiten, met name de faculteiten voor politicologie – een beperkte betekenis toe, maar ik ben niet bereid ze zo maar weg te stoppen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Die stelling van de Minister-President begrijp ik best. Het verhaal van de Minister-President komt er echter tot dusverre op neer: Er leeft in het Nederlandse volk het gevoel.

Minister **Den Uyl**: Neen, mijnheer de Voorzitter. Ik constateer, dat uit de gehouden onderzoeken blijkt dat aan het parlement slechts een beperkte invloed wordt toegekend door de ondervraagden. Dat blijkt niet uit één onderzoek, dat blijkt uit tal van onderzoeken. Of ik dat nu juist vind of niet – ik behoor tot degenen, die steeds de invloed en de kracht van het parlement hebben verdedigd en trachten deze te versterken – ik heb er wel nota van te nemen, dat die opvattingen bestaan. Naar voren komt, dat de grondgedachte van de democratie, het zelfbestuur van een gemeenschap, blijkt te zijn aangetast. De gevoelens en ervaringen zijn dat het bestuur zich voltrekt door middel van een weinig doorzichtige bestuurshierarchie. De

burgers hebben daar ten opzichte van het staatsbestuur en de leden van maatschappelijke organisaties ten opzichte van hun besturen, maar een beperkte greep op. In samenhang daarmee komt dan ook op een breed vlak het verlangen naar voren naar meer directe vormen van democratie, naar een hervorming van bestuurlijke processen, waardoor de verhouding tussen kiezers en gekozenen, tussen bestuur en wat men de basis is gaan noemen, nieuwe inhoud kan krijgen. Naar mijn inzicht is dat zoeken naar nieuwe aangepaste vormen van democratie – het wordt ook wel eens aangeduid als het zoeken naar een participatie-democratie – allerm minst afgesloten. Het is de neerslag van maatschappelijke veranderingen; maatschappelijke veranderingen, waarin de gelijkberechtiging van de burger een nieuwe inhoud krijgt als gevolg van een vermindering van ongelijkheid in opleiding, inkomen en beschikbare informatie. Ik constateer dat op tal van gebieden die ontwikkeling heeft geleid tot nieuwe wetgeving. Daargelaten hoe ik oordeel over gehalte en kwaliteit van die nieuwe wetgeving, herinner ik eraan dat tot stand is gekomen de Wet universitaire bestuurshervormingen in 1970, de herziening van de Wet op de ondernemingsraden, de Wet op de jaarrekening (belangrijk voor de openbaarheid) en de wetgeving ten aanzien van de herziening van de structuur van de vennootschap. Dit is naar mijn oordeel allerm minst een afgesloten ontwikkeling. Veel van wat dit kabinet beweegt heeft te maken – zoals het in de regeringsverklaring van mei 1973 heeft uiteengezet – met de doelbewuste wil tot een verdere vormgeving van dit noodzakelijke voortgaande democratiseringsproces op alle terreinen van onze samenleving. De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, die de Regering in juni verleden jaar aan de Kamer heeft doen toekomen, is een korte neerslag van wat de Regering op staatkundig terrein geboden acht aan verandering om aan het staatkundige democratiseringsverlangen inhoud en vorm te geven. Wanneer nu van vele kanten het kabinet wordt voorgehouden dat het zijn voorstellen op hoofdzaken maar het best zo snel mogelijk kan vergeten – 'slikken en doorgaan' zoals het dagblad Trouw heel genereus adviseerde; het is even moeilijk voor de patiënt maar morgen zal het wel beter gaan – roept dat enkele vragen op. De eerste vraag is wel of heel die moeizame arbeid ten behoeve van staatkundige vernieuwing die sinds het midden van

de zestiger jaren is verricht, op een misverstand en gezichtsbedrog heeft berust en dat er eigenlijk van een wettelijk probleem helemaal geen sprake is. Die vraag moet eerst worden beantwoord. Als echter die vraag ontkennend moet worden beantwoord, rijst er een andere vraag. Dit betreft namelijk de vraag waaraan het dan wel te wijten is en waar de verantwoordelijkheid ligt voor het feit dat naar het zich laat aanzien – het kabinet heeft het hoofd niet in de wolken – slechts zo weinig aan voorstellen tot staatkundige vernieuwing zal worden gerealiseerd. Ik stel het op prijs, zij het in uiterst kort bestek, te trachten op die vragen – naar het mij dunkt politiek ter zake doende vragen – antwoord te geven.

Wij moeten voorop stellen dat er geen misverstand over kan bestaan dat nog tot voor kort de wenselijkheid en de noodzaak van staatkundige vernieuwing, daarbij inbegrepen grondwetsherziening, vrij algemeen werd onderkend. Als op 18 april 1967 de toenmalige minister-president De Jong de regeringsverklaring van zijn confessionele-liberale kabinet presenteert, zegt hij: 'In brede kringen van ons volk leeft wat betreft het constitutionele bestel een verlangen naar vernieuwing'. Mijnheer de Voorzitter! Ik heb getracht

De heer **Bakker** (C.P.N.): U bent altijd groot bewonderaar van De Jong geweest!

Minister **Den Uyl**: Mijnheer Bakker, ik probeer nu – misschien niet helemaal ten onrechte wat u betreft, maar naar mijn mening zeker met enig recht wat de heer Wiegel betreft – duidelijk te maken dat mijn verwijzing die ik zoëven pleegde naar opvattingen en gehouden onderzoeken, bepaald niet onterecht is.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik meen dat dat geen antwoord is op de discussie die wij zo pas hadden. Die uitspraak van de vroegere minister-president is helemaal niet hetzelfde als de constatering hier van de huidige Minister-President dat het Nederlandse volk zou vinden dat het parlement eigenlijk niet een buitengewoon grote invloed heeft. Dat is heel wat anders. Ik wil het zelfs zo zeggen dat het voorstel, althans een van de voorstellen van het huidige kabinet, namelijk het kiezen van de formateur, de invloed van het parlement eerder verkleint dan vergroot.

Minister Den Uyl

Minister **Den Uyl**: Ik denk daar finaal anders over. Wat de heer Wiegel zoëven naar voren bracht – toen ik erop wees, dat in de zestiger jaren op tal van gebieden waar te nemen viel dat maatschappelijke veranderingen doorwerkten en dat daarbij ook de verhouding tussen Regering en parlement en de invloed van het parlement als beleidsbepalende instelling waren betrokken – was dat hij mijn verwijzing in twijfel trok. Waaruit, mijnheer de Voorzitter, zijn de destijds door de Minister-President geconstateerde in brede kringen bestaande verlangens na vernieuwing van het constitutionele bestel nu anders voortgekomen? Ook als men de redevoering, gehouden bij de installatie van de commissie Cals–Donner, naleest vindt men dezelfde verwijzing. Bij die installatie in 1967 vroeg de heer De Jong zich af of Nederland, na 50 jaar, evenredige vertegenwoordiging in min of meer gemitigeerde vorm voor verkiezing van de Tweede Kamer moest handhaven. Was er meer te zeggen voor een meerderheidsstelsel? Het waren vragen, die diep insneden in de werking van ons staatsbestel. Het toenmalige kabinet liet de mogelijkheid open voor vergaande herziening van het staatsbestel. De staatscommissie Cals–Donner werd gevraagd, daarover te adviseren. Drie jaar later, bij de algemene politieke beschouwingen over de rijksbegroting voor 1971, verklaarde de heer De Jong in antwoord op opmerkingen van de toenmalige kamerleden Den Uyl en Van Mierlo: 'Ik kan de geachte afgevaardigden toegeven, dat in de regeringsverklaring van het kabinet en in de woorden, waarmee ik de Grondwetscommissie installeerde, een zekere verwachting doorklonk, dat het mogelijk zou blijken om, mede door middel van grondwetsherziening reeds in deze kabinetsperiode te komen tot de vernieuwing van ons stelsel van regeringsvorming en van Tweede Kamerverkiezingen.' Dat was de verwachting, mijnheer de Voorzitter, die er toen was. Ik herinner eraan, dat voor de verkiezingen van 1971 de verkiezingsprogramma's van vrijwel alle partijen – ik mag zeker de C.P.N. uitzonderen – ...

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat mag u zeker!

Minister **Den Uyl**: Ik meen trouwens, dat de heer Bakker in die periode een geschrift het licht deed zien, dat van zijn anders geaarde opvattingen blijkt heeft gegeven. In die programma's, mijnheer de Voorzitter, werd gepleit

voor staatkundige vernieuwingen. De K.V.P. stelde onder het hoofd 'Staatkundige vernieuwing' voorop, dat de invloed van de kiezer op de formatie en samenstelling van het kabinet dienste te worden vergroot. De C.H.U. achtte het gewenst, dat de invloed van de kiezers zich zou kunnen uitstrekken tot het bereiken van een regeerbare meerderheid ten einde het democratische functioneren van het staatsbestel te bevorderen. In het V.V.D.-programma stond, dat er terecht grote bezwaren bestonden tegen de ondoorzichtigheid en geheimzinnigheid van de tot dusverre gebruikelijke procedure van totstandkoming van kabinetten. De V.V.D. stelde voor de formateur kandidaat te doen stellen door de Tweede Kamer. De V.V.D. erkende de problematiek van de aanwijzing van de formateur.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): De V.V.D. wees ook de voorstellen van dit kabinet af.

Minister **Den Uyl**: Zeker, maar ik heb uit uw redevoering van deze week niet de indruk gekregen, dat u de problematiek van de aanwijzing van de formateur nog zo ervaart als de V.V.D. deed bij de opstelling van haar programma in 1971.

Mijnheer de Voorzitter! Het kabinet heeft bij de uitwerking van zijn standpunt in Keerpunt '72 en de Schets van beleid zijn uitgangspunten gekozen. Keerpunt 72 spreekt uit, dat de kiezers behoren te beslissen over de regeringsvorming. De Schets van beleid acht staatkundige vernieuwing noodzakelijk. Het accent dient daarbij te vallen op wetgevende arbeid ter vernieuwing van het staatsbestel. De bestaande wetgeving blijkt namelijk steeds vaker ontoereikend om de staatkundige en bestuurlijke processen van de hedendaagse samenleving richting en leiding te geven. De invloed van de kiezer op de samenstelling van het kabinet moet worden vergroot. Ik had het zelf kunnen schrijven, mijnheer de Voorzitter. Het komt echter uit de Schets van beleid.

De Regering heeft ook acht geslagen bij het overwegen van haar standpunten op de adviezen van de commissie Cals–Donner. De commissie is gekomen met een meerderheidsadvies – van de kleinst mogelijke meerderheid; dat zeg ik erbij – inzake kiesstelsel en gekozen formateur. Tot die meerderheid behoorden overigens beide voorzitters van de commissie.

Het kabinet heeft ook acht geslagen op het advies met betrekking tot het buiten de Grondwet brengen van de aanwijzing van Commissarissen der Koningen en burgemeesters, een advies

dat is uitgebracht door de grote meerderheid van de commissie, waaronder ook de meerderheid van de tot de christen-democratische partijen behorende leden van die commissie.

Als dezer dagen hier en daar mischien wat schamper is opgemerkt, wat het kabinet nu toch bezielt om voorstellen die toch al lang begraven hadden moeten zijn, in de nota neer te leggen, zoals het dat heeft gedaan in juni van het vorige jaar, dan acht ik het de plicht van het kabinet, acht te geven op hetgeen partijen op welker steun het kabinet prijs stelt nog niet lang geleden naar voren hebben gebracht en op wat ook tot die partijen behorende leden van de commissie Cals–Donner hebben geadviseerd.

Zou wat in 1970 en 1971 blijkbaar voor zovelen gold nu opeens niet meer gelden? Ik meen, dat de urgentie van hervormingen op staatkundig terrein bepaald niet geringer is dan in de jaren '60 werd onderkend.

Het gaat daarbij onder andere over de aard en de duur van kabinetsformaties. Het huidige kabinet is tot stand gekomen na kamerontbinding en vervroegde verkiezingen. Bij het eerste optreden van het kabinet in deze Kamer heb ik gezegd: Zonder te spreken van de Achilleshiel van ons staatsbestel moet toch worden geconstateerd, dat bij een zo lange duur tussen kiezersuitspraak en totstandkoming van het kabinet als opnieuw is gebleken er op een zeer wezenlijk punt sprake is van een aanvechtbare tekortkoming van ons staatsbestel. Ook kabinetsformaties in vroegere jaren hebben aangetoond, dat een lange duur van een kabinetsformatie niet een uitzondering is, doch veeleer een bevestiging van een uitzonderlijke, onwenselijke situatie die telkens bij kabinetsformaties optreedt. Het bestaande grondwettelijke bestel biedt hiervoor naar mijn mening geen adequate oplossing.

De voorstellen van het kabinet inzake kiesstelsel en regeringsvorming hebben echter vooral tot strekking, de doorzichtigheid en controleerbaarheid van het optreden van politieke partijen, fracties, kamerleden en de Regering te vergroten ten behoeve van de invloed van de kiezers, van de burgers. Een goed functioneren van de democratie vereist, dat tussen de burgers, hun vertegenwoordigers en het bestuur lijnen bestaan die de mogelijkheid bieden, de wensen van de burger in het te voeren beleid te doen herkennen, tot uitdrukking te laten komen en controleerbaar te maken.

Het is onze opvatting, dat de verkiezing van een formateur in samenhang

Minister Den Uyl

met een beperkt districtenstelsel, dat nadelen biedt, tegelijk de mogelijkheid biedt, het vertrouwen van de kiezer te verwerven voor een regerings-program dat ten grondslag ligt aan het te voeren beleid van een kabinet dat kan steunen op een meerderheid in het parlement. Om dat te veroveren winstpunt gaat het.

Mijnheer de Voorzitter! Als ik samen-vat zou ik willen zeggen, dat de strekking van de door de Regering beoogde voorstellen niet een verzwakking, maar een versterking van het parlement, niet een verkleining, maar een vergroting van de volksinspraak willen verwerkelijken.

Een beperking van het aantal groeperingen dat in het parlement vertegenwoordigd is, heeft schaduwkanten. Het vermindert het afspiegelingskarakter van het parlement. Dat erken ik. Het vergroot echter de kans op politieke wilsvorming in en door het parlement en daarmee de kans op politieke wilsvorming door de kiezers. Het zijn voorstellen die ertoe strekken, te bevorderen dat de verkiezingsuitslag direct concluderend zal zijn voor de samenstelling van een nieuw te vormen kabinet. Het vergroot de betekenis van het uitbrengen van een stem en kan de invloed van de kiezer versterken. Voorstellen, die ertoe leiden, dat het programma, dat samenwerkende partijen vóór de verkiezingen aan de kiezers presenteren ook duidelijk herkenbaar zal zijn in het programma van de Regering, die op basis van de verkiezingsuitslag optreedt, vergroten de mogelijkheid van controle door de kiezers op het gedrag van de gekozen volksvertegenwoordigers en van de Regering.

Mijnheer de Voorzitter! Ik beschouw het niet als mijn taak om in te gaan op de vele naar voren gebrachte bezwaren, die in openbare commissievergaderingen en deze week in de Kamer tegen de door mij genoemde opvattingen van de Regering. Ik erken, dat onder die bezwaren bezwaren zijn, die niet gemakkelijk kunnen worden weggepoetst. Ik meen met de heer Van Mierlo, dat geen sluitend systeem valt te bedenken, dat in alle behoeften kan voorzien en dat zonder nadelen is. Het teleurstellende, om niet te zeggen griezelige van het debat over de voorstellen van de Regering vind ik dan ook niet, dat een beperkt districtenstelsel in samenhang met de gekozen formatuur wordt afgewezen, maar wel dat zij, die dit voorstel afwijzen – het heeft schaduwkanten, er zijn bezwaren te-

gen aan te voeren – geen alternatieven op tafel hebben gelegd om de werving van ons parlementaire stelsel helderder, doorzichtelijker en overzichtelijker te maken, zodat meer burgers met recht mogen vertrouwen, dat de stem, die zij uitbrengen, ook waarlijk telt en dat het beginsel, dat het volk zijn eigen regering kiest, meer inhoud kan krijgen.

Ik erken, dat ook buiten veranderingen van de geschreven grondwet om ontwikkelingen mogelijk zijn, al is de poging tot het doen aanbevelen door de Kamer van de formateur op een mislukking uitgelopen en zie ik ook hierin nauwelijks verdere perspectieven. Ik sluit niet uit, dat andere mogelijkheden worden bedacht. Ik erken ook, dat er voor politieke partijen ook binnen de bestaande grondwetsbepalingen mogelijkheden zijn om bij te dragen tot verduidelijking. Het is en blijft mijn overtuiging, dat de Kamer door afwijzing van de onderhavige voorstellen een kans verzuimt om de burger een meer rechtstreekse invloed te geven op de regeringsvorming. De Kamer verzuimt daarmee ook een kans om aan de gegroeide behoefte aan meer inspraak, meer meebeslissen ook in het staatkundige bestel gestalte te geven.

De Regering zal van haar kant, uiteraard rekening houdend met de uitspraken, die de Kamer ter zake zal doen, blijven zoeken naar wegen en middelen om dit doel, zoals terug te vinden in de programmagrondslagen van dit kabinet, dichterbij te brengen.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De Minister-President gebruikt voortdurend de woorden 'in samenhang met'. Betekent dat, dat hij aan die mogelijkheden nauwelijks inhoud kan geven, indien een beperkt districtenstelsel wordt ingevoerd?

Minister **Den Uyl**: Mijnheer de Voorzitter! Op die vraag zal de Minister van Binnenlandse Zaken zeer concreet ingaan, omdat hem daaromtrent zeer concrete vragen zijn gesteld.



Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de Kamer dankbaar, dat zij zo terstond na het kerstces de Nota Grondwetsherziening heeft willen behandelen. Die dankbaarheid wordt te groter, wanneer men let op het programma dat de Kamer ook overigens moet afwerken. Ik zal proberen zoveel mogelijk een samenvattend betoog te houden. Dat betekent, dat ik zal afwijken van de mijns inziens verkeerde gewoonte, die zo

langzamerhand is ingeslopen, dat de Regering nog eens, zij het meestal iets korter, herhaalt wat van de zijde der Kamer is gezegd en dan vervolgens haar mening er tegenover stelt.

Wanneer er geachte afgevaardigden zijn, die de indruk zouden krijgen, dat ik niet bezig ben hen te beantwoorden, dan moet ik mij daarvoor bij voorbaat verontschuldigen, maar er tevens aan toevoegen, dat ik dan wel degelijk bezig ben hen te beantwoorden, ook al noem ik hen niet bij name.

In de tweede plaats moet ik opmerken, dat mijn medewerkers en ik onze best hebben gedaan om zoveel mogelijk hetgeen concreet gevraagd is te beantwoorden. Ik ben echter bang, dat er wel iets zal zijn blijven liggen en daarop zal ik dan graag – als ik daarop geattendeerd wordt – in tweede termijn ingaan.

Mijnheer de Voorzitter! Het is onvermijdelijk dat bij deze behandeling in een plenaire vergadering der Kamer dingen gezegd worden, die reeds gezegd zijn. Nu ook in de openbare vergadering van de gehele Kamer zo nadrukkelijk kritiek is uitgeoefend op de opzet en toon der nota ontkom ik er niet aan, het karakter van de nota nog eens uiteen te zetten.

Toen de heer Burger met zijn formatie-opdracht bezig was, bleek hem dat Keerpunt en Schets van Beleid op het punt van de grondwetsherziening niet identiek waren, hoewel er ook op dit punt tussen beide stukken wel verwantschap bestond. Hij heeft het toen kennelijk niet opportuun geacht, zijn eigen licht op de verschillen te laten schijnen. Hij heeft echter de volgende oplossing voorgesteld: Laat het nieuwe kabinet een nota maken op grond waarvan de Staten-Generaal op hoofdpunten en met name op de betwiste punten kunnen aangeven wat aanvaardbaar wordt geacht en laat dat spoedig gebeuren opdat de Regering zo snel mogelijk wetsontwerpen kan indienen omdat de ervaring leert dat met een grondwetsherziening meer tijd gemoeid is dan meestal met gewone wetsontwerpen.

De nota dient dus een zeer praktisch doel; op een aantal hoofdpunten en betwiste punten wordt een uitspraak van de Staten-Generaal uitgelokt opdat de Regering geen nodeloze arbeid gaat verrichten en opdat de Staten-Generaal zich daarna niet behoeven bezig te houden met wetsontwerpen, die toch niet zouden worden aangenomen.

Gelet nu op het feit, dat de nota een zeer praktisch politiek doel dient, behoort daarin niet aan de orde te wor-

Minister De Gaay Fortman

den gesteld wat het wezen van de staat is, wat de staatsopvatting van het kabinet is en ook niet wat het karakter van de Grondwet is. In de nota behoefde daarom ook niet diep te worden ingegaan op de vraag of een generale herziening wenselijk is, want die wenselijkheid stond voor een overgrote meerderheid van de Kamer vast. Die wenselijkheid stond vast voor de zich noemende progressieve drie, voor de K.V.P. en de A.R.P. en stond ook vast voor de C.H.U. Nimmer is bij de vraag of de Christelijk-Historischen al of niet mee zouden doen aan dit kabinet de kwestie van de Grondwet in het geding geweest of een breekpunt geweest. Ook de C.H.U. — althans de tot haar behorende leden, die in de loop van de kabinetsformatie een rol hebben gespeeld — heeft zich verenigd met hetgeen staat in de Schets van Beleid. Daarin wordt met grote nadruk gezegd, dat er een generale grondwetsherziening moet komen en dat vernieuwing van het staatsbestel krachtig moet worden bevorderd. De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft gevraagd waarom wij met een nota zijn gekomen. Deze vraag meen ik met het voorgaande te hebben beantwoord. Krachtens de bij de kabinetsformatie gemaakte afspraken, waarbij in dit geval ook de partijen betrokken waren die de Ministers en Staatssecretarissen hebben geleverd, moesten wij met een nota van dit karakter komen. Toch is in het debat de vraag over de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van een generale herziening naar voren gekomen. Men heeft gevraagd waaruit de behoefte aan een generale herziening blijkt. Reeds onder het derde kabinet-Drees bestond er het voornemen om met het oog op de verkiezingen van 1956 een eerste lezing van een generale grondwetsherziening tot stand te brengen. Dat is niet gelukt. De grondwetsherziening van 1956 was slechts een beperkte herziening. Bij de grondwetsherziening van 1963 is met nadruk vanuit de Staten-Generaal en ook daarbuiten gezegd dat er een generale herziening moest komen. Dat heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken er toe gebracht om de stafafdeling Grondwetszaken in te stellen en de commissie te benoemen die een proeve van een nieuwe Grondwet moest ontwerpen. Deze proeve werd in 1966 gepubliceerd. Toen die proeve er was, kwam de discussie eerst recht op gang. Er is een rapport verschenen van de commissie-Duidelijkheid, onder voor-

zitterschap van oud-minister Veldkamp. De drie christen-democratische partijen leverden mensen voor deze commissie. Van de zijde van de A.R.P. is er een nota over de staatkundige vernieuwing uitgebracht in 1970. Dat stuk heeft niet die aandacht getrokken, die het behoorde te trekken. Zowel in de commissie-Duidelijkheid als in de commissie voor de voorbereiding van de nota-staatkundige vernieuwing had de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet zitting. Toen ik de geachte afgevaardigde dan ook hoorde spreken, zei ik bij mijzelf: Waar heb ik hem toch meer ontmoet? Daarmee wil ik niet zeggen dat de geachte afgevaardigde zich toen con amore akkoord heeft verklaard met de gekozen formateur. Op dat punt heeft hij altijd zijn twijfels gehad. Dat geldt ook ten aanzien van het beperkte districtenstelsel, al meen ik dat er in zijn verleden ook wel perioden zijn aan te wijzen, waarin hij met de aandrang naar het beperkte districtenstelsel is meegegaan.

De geachte afgevaardigde de heer Van Mierlo is zo vriendelijk geweest mijn lenigheid van geest te loven, omdat ik tot beter inzicht zou zijn gekomen op een aantal punten. Het zou mij groot genoeg doen als ik de lof kon aanvaarden zoals die werd uitgesproken. Ik ben echter bang dat de geachte afgevaardigde mij vroeger heeft onderschat. Ik heb mij nooit op eigen titel uitgesproken voor of tegen de gekozen formateur. Ik heb wel meegewerkt aan de nota-Staatkundige vernieuwing, zij het op zeer bescheiden wijze, waarin een aantal argumenten voor de gekozen formateur naar voren werd gebracht. Ik ben al jarenlang voorstander van een beperking van de à outrance doorgevoerde evenredige vertegenwoordiging. Ook dat kan men vinden in het rapport-Staatkundige vernieuwing, waarvan ik niet de auteur, maar een bescheiden medewerker ben. De Minister-President heeft er al op gewezen, dat de gekozen formateur werd aanbevolen door de kleinst mogelijke meerderheid van de commissie-Cals/Donner. Tot die meerderheid behoorden christen-democraten van ongemene reputatie. Mijnheer de Voorzitter! Men moet niet doen, alsof de generale herziening van de Grondwet een hobby van dit kabinet is, dat niets beter te doen had en daarom op een achtermiddag, waarop het toch bijeen was, heeft gezegd: 'Laat ons een generale herziening van de Grondwet ter hand nemen.' De generale herziening wordt gevraagd in 'Schets van Beleid' en in 'Keerpunt'.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Heeft de Minister zelf niet de generale herziening te veel opgehangen aan de gekozen kabinetsformateur en aan het districtenstelsel?

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter. Daarvoor verwijs ik naar hetgeen ik heb gezegd over het karakter van de nota.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In de nota heeft de Minister dit wel gedaan.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja, maar waarom? De Minister van Staat had aanbevolen, een nota te maken voor de hoofdpunten en de betwiste punten. Blijkbaar is het zeer moeilijk om de Kamer duidelijk te maken dat er nog meer aan de hand is dan het districtenstelsel en de gekozen formateur. Daarop kom ik echter nog terug.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In de algemene stellingname in het begin van de nota, waarop de concrete uitwerking volgt, heeft de Minister de kwestie van deze twee staatkundige wijzigingen zo sterk verbonden aan de gehele kwestie van de herziening van de Grondwet, dat deze twee punten begrijpelijkerwijze in de behandeling in de Kamer tot nu toe volstrekt overheerst hebben. Als de Minister deze twee punten elimineert, dan zal de Kamer op een geheel andere manier aan de vraagstukken gaan staan.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft dat reeds in eerste termijn gezegd. Ik kom daarop straks terug, omdat het mij enige hoop geeft, dat het kabinet voor andere zaken zijn medewerking wel zal kunnen krijgen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wij stellen ons altijd constructief op.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is mij niet ontgaan. Daarvoor bestaat natuurlijk ook grote waardering. Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft gelijk als hij zegt dat het kabinet grote nadruk heeft gelegd op het beperkte districtenstelsel. Dat is terecht geschied, omdat het kabinet in de huidige samenstelling ervan overtuigd is, dat langs die weg een belangrijke vernieuwing van het staatkundig bestel tot stand gebracht zou kunnen worden. Ik verwijs hiervoor naar het betoog van de Minister-President. Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Van der Lek, wiens betoog ik ontzaglijk goed kan begrijpen, omdat ik de laatste jaren voor mijn ministerschap in kringen heb verkeerd, waarin hetzelfde levensgevoel naar voren komt dat in het be-

Minister De Gaay Fortman

toog van de heer Van der Lek door-
klonk. Hij heeft gezegd dat een uitvoe-
rige en diepgaande discussie over de
inrichting van de maatschappelijke orde
en de rechtsorde moet voorafgaan aan
het aanpassen van de Grondwet daar-
aan.

Mijnheer de Voorzitter! Er moet aan de
discussie ook eens een einde komen.
Aan discussies heeft het de laatste
twaalf jaar niet ontbroken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb zojuist
gezegd dat het karakter van de nota
het niet nodig maakte om van een
staatsopvatting van het kabinet te
doen blijken.

Nu dit ter sprake is gebracht, voel ik
mij echter verplicht, hierover iets te
zeggen.

De geachte afgevaardigde de heer Van
Mierlo heeft gezegd, dat het wat ma-
ger is, zoals de nota is geïntroduceerd
en dat er een opvatting over taak en
wezen van de staat aan ten grondslag
zou moeten liggen.

De opvatting over de taak van de staat
is een wijsgerige, voor sommigen een
theologische opvatting. Men vindt een
reeks van antwoorden in de algemene
staatsleer. Er is een grote verscheiden-
heid van opvattingen over wezen en
taak van de staat. Aangezien binnen
het kabinet er een grote verscheiden-
heid van levensbeschouwelijke opvat-
tingen is, is het duidelijk, dat men niet
met één staatsopvatting van het kabinet
kan komen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil wel zeg-
gen, hoe ik er persoonlijk over denk,
maar dat is dan de allerindividueelste
expressie van een allerindividueelste
emotie. Voor mij persoonlijk – ik voel
mij hierbij zeer verwant met de geach-
te afgevaardigde de heer Abma, die in
gelijke zin heeft gesproken – is de staat
een geschenk van God, ten dienste
van hen, die in het staatsverband veren-
igd zijn; die er is vóór degenen, die
daarin verenigd zijn.

Waarin vindt het kabinet zich in dezen?
Het aanvaardt de fundamentele rech-
ten en vrijheden, zoals zij in de Grond-
wet zijn verankerd en die in hun eigen-
aardige Nederlandse toepassing en
uitwerking het karakter van de Neder-
landse staat bepalen. Het vindt zich
voorts in het streven naar vernieuwing
en uitbouw, dat de nota aangeeft of
voorshands slechts aanduidt.

De geachte afgevaardigde de heer Jur-
gens heeft gezegd: wat is voor het ka-
binet het karakter van de Grondwet?
Als men achter deze tafel zit bij een de-
bat als dit, heeft men het gevoel, dat
men het tentamen 'wijsbegeerte des
rechts' moet overdoen. Ik meen, dat in

deze nota een rechtstheoretische uit-
eenzetting over het karakter van de
Grondwet niet op haar plaats zou zijn
geweest.

De heer Jurgens heeft – evenals in de
openbare commissievergadering –
zijn geliefkoosde theorie (allen hebben
wij onze lievelingen) naar voren ge-
bracht, namelijk dat Nederland een
constitutie heeft en dat een deel hier-
van de Grondwet is.

De heer Jurgens (P.P.R.): Het is een al-
gemeen aanvaarde theorie!

Minister De Gaay Fortman: Waarom
denkt de geachte afgevaardigde dat ik
hem ga bestrijden, mijnheer de Voor-
zitter?

Als men afwacht krijgt men op alle vra-
gen een uiterst bevredigend ant-
woord

Ik wijs erop, dat het spraakgebruik er
een andere betekenis aan toekent.
Sprekend wij over de constitutie, dan
denkt het overgrote deel der natie aan
de Grondwet.

De geachte afgevaardigde heeft er na-
tuurlijk gelijk in, dat er een geheel van
rechtsregels is die ons staatkundig be-
stel fundamenteel bepalen: de Grond-
wet, het ongeschreven staatsrecht en
een aantal bijzondere wetten, waarvan
de Kieswet zeker niet de minst belang-
rijke is. Het is wel zo, dat een aantal
zeer fundamentele zaken – de parle-
mentaire democratie, het koning-
schap, de onafhankelijkheid van de
rechterlijke macht, de decentralisatie
van de eenheidsstaat – in de Grondwet
verankerd zijn. Men aanvaardt dit als
een groot goed.

Het belang ervan, dit alles bij elkaar te
hebben in één wetgevend instrument,
wordt nadrukkelijk onderstreept door
de aparte herzieningsprocedure.
Wanneer ik dan ook weer mijn eigen
opvatting, overigens ontleend aan een
ander, mag geven, dan doe ik hetzelfde
als ik daarnet bij de Staat heb ge-
daan.

De heer Jurgens (P.P.R.): De heer Van
Mierlo en ik hebben met name ge-
vraagd waarom bepaalde delen wel,
zoals de machtsverdeling in Neder-
land, en andere delen niet in de Grond-
wet moeten staan. Wat is het criterium
voor de Regering? Dat is een heel con-
crete vraag en niet een hobby. Ook de
Regering geeft toe dat wat er nu in de
Grondwet staat, om historisch toevalli-
ge redenen daarin terecht is gekomen.
Het is ons gegaan om de principiële
vraag, of dat terecht is en of er intus-
sen een aantal zaken niet in de Grond-
wet staan die er wel in moeten staan.

Minister De Gaay Fortman: Daarom
zijn wij met de hele zaak bezig. Daar-
om zeggen wij, dat bepaalde dingen
eruit moeten en dat bepaalde dingen
erin moeten.

De heer Jurgens (P.P.R.): Maar wat is
daarvoor het criterium?

Minister De Gaay Fortman: Daar is
geen waterdicht criterium voor te ge-
ven. Daar kan je wel wat algemene
theorieën over houden, maar die zal
je dan telkens in een concreet geval
moeten toepassen. Het voorbeeld ligt
voor de hand. Ik ben van mening dat
de aanwijzingsprocedure voor burge-
meester en commissaris van de Konin-
gin niet in de Grondwet thuishoort,
maar aan mijn linkerzijde zitten een
groot aantal geachte afgevaardigden,
die van mening zijn dat dit wél in de
Grondwet thuishoort. Daardoor wordt
de zaak dus bepaald, namelijk door de
vraag of men ten aanzien van bepaal-
de oplossingen met elkaar tot zodani-
ge overeenstemming kan komen, dat
een opnemen of een verwijderen van
een bepaling in of uit de Grondwet,
aanvaard wordt.

Ik heb nog eens opgezocht de rede-
voering, die het lid van de Eerste Ka-
mer, de heer Anema, bij de behande-
ling van de grondwetsherziening in
1922 heeft gehouden. Ook Anema kwam
niet met een eigen opvatting, maar
hij verwees weer naar Struijcken. Ik
geloof dat ik in goed gezelschap ben
als ik het citaat van Struijcken zoals
Anema het aanhaalde, voorlees.

'Het volk beschouwt de Grondwet als
een document waarin de hoofdmom-
enten van zijn staatkundige ontwik-
keling uitdrukking hebben gevonden,
de resultaten van de staatkundige
strijd in het verleden telkenmale zijn
neergelegd en waarin het ook voor het
heden en de toekomst de grote ge-
dachte tot openbaring wil brengen,
volgens welke het de ontwikkeling van
zijn staatsleven verder wil zien geleid.'

Dan zegt Anema:
'Daar moet dan aan toegevoegd wor-
den: voor zover daarover hetzij een al-
gemene overtuiging is gevormd, hetzij
daarover een bevredigend compromis
tussen de verschillende geestelijke
stromingen in het volksleven is verkre-
gen. De Grondwet draagt daarom
steeds wat ik zou willen noemen een
a-posterioristisch karakter. Met de con-
stitutieprutserij uit de tijd der Franse re-
volutie hebben wij afgedaan. Daarvan
hebben de historische scholen en de
praktische ervaring ons eens en voor al
gezezen.'

Het laatste is natuurlijk de vraag. Ik
waarschuw toch voor de suggestie die

Minister De Gaay Fortman

de geachte afgevaardigde de heer Jurgens wekt alsof het er niet zoveel toe doet, of je de zaak in de Grondwet of buiten de Grondwet regelt. Ik begrijp dat wel. Hij wil de Grondwet ontmythologiseren. Er is met de Grondwet wel eens een stukje afgoderij bedreven. Ook daarom, omdat men heel vaak zegt dat iets in strijd is met de Grondwet omdat, als het wel in overeenstemming zou zijn met de Grondwet, er dan iets gebeurt wat de betrokkene niet zint.

Het is niet aantrekkelijk, een verwarde massa van rechtsregels te hebben die men gezamenlijk 'de constitutie' noemt. Dat het de facto zo is erken ik. Ik zou het zoveel mogelijk in een aantal bij ieder die ermee te maken heeft bekende wetgevende instrumenten willen samenbrengen, omdat het anders totaal onoverzichtelijk wordt en omdat men anders ook niet weet of het nu in overeenstemming is met de constitutie of niet. De wijze waarop de geachte afgevaardigde de heer Jurgens tegen de Grondwet aankijkt is de mijne niet. Ik vind haar gelet op de overweging dat het recht kenbaar moet zijn en systematisch geordend niet aantrekkelijk.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik ben blij met deze uiteenzetting van de Minister, die een zeer pragmatische is ten aanzien van de onderwerpen die in de Grondwet zouden moeten worden geregeld. Ik heb alleen willen stellen, dat het opnemen van zaken in de Grondwet de indruk kan wekken dat andere voor onze samenleving ook zeer wezenlijke rechtsregelingen van minder betekenis zouden zijn dan de zaken die in de Grondwet zijn opgenomen. De Minister heeft de grond van de huidige willekeur geschetst. Ik ben het daarmee eens. Zijn wij het met elkaar eens, dat de regelingen die buiten de Grondwet liggen niet per se van minder betekenis zijn, dan zijn wij al een eind naar elkaar toe gekomen.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij moeten dan wel oppassen die andere regelingen niet te gaan mythologiseren ...

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarvan houd ik helemaal niet.

Minister **De Gaay Fortman**:, want dan hebben wij niet bereikt wat wij wilden bereiken.

De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft mij uitgenodigd, te zeggen wat erin moet en wat niet. Dat is ook weer iets wat men niet aan de hand van een algemeen principe kan bepalen. Men kan er wel een algemene uit-

spraak over doen maar die zal bij de concrete toepassing toch telkens om positivering vragen. Er moet in wat fundamenteel is voor een goede en rechtvaardige rechtsorde in Nederland. Er moet niet in wat niet fundamenteel is en ook niet wat belemmerend zou kunnen werken op de vorming van een nieuw staatsrecht. Ook ten aanzien van de Grondwet geldt dat zij is 'semper reformanda'. Ik kom aan de vierde geachte afgevaardigde die mij aan een tentamen heeft onderworpen, de heer De Kwaadsteniet. Hij vraagt hoe het kabinet de democratie ziet. Ik zou kunnen antwoorden met het antwoord van Augustinus over de tijd: Als gij mij vraagt wat de tijd is, weet ik het niet, maar als gij het mij niet vraagt, weet ik het heel goed. Ik wil er echter toch wel een paar dingen van zeggen. Tot de democratie behoort naar onze opvatting de representatieve democratie met zoveel mogelijk invloed van de burger en een voortdurend streven om die invloed zo sterk mogelijk te maken; in de tweede plaats respect voor minderheden en waar mogelijk invloed van de minderheden, waarbij overigens de democratie, wil zij werken, onvermijdelijk de meerderheid laat beslissen. In de derde plaats behoort tot de opvatting van de democratie dat men niet moet schromen het gezag te gebruiken om aanslagen op de democratische rechtsorde te keren.

De heer Abma heeft gezegd dat in het geheel niet over een preambule wordt gesproken. Naar mijn mening hoort een preambule niet in de Grondwet thuis. Zij behoort ook niet aan de Grondwet te worden gekoppeld. Een preambule kan in Nederland echter ook niets anders zijn dan een zeer vrijblijvend en een vlak stuk, omdat wij leven in een naar geloof en levensbeschouwing gespleten land. Het is daarom uiterst onaantrekkelijk, een preambule te ontwerpen.

Nu heeft de geachte afgevaardigde gezegd dat in die preambule bij voorbeeld zou kunnen staan dat de overheid de dienares van God is. Ik heb al doen blijken dat dat voor mij het geval is, maar helaas zijn er tientallen in dit huis en in andere huizen in Nederland, voor wie dat absoluut niet het geval is.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Er zullen er waarschijnlijk tientallen zijn die het anders uitleggen, die een verschil in de uitleg hebben met de heer Abma.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat wil ik nu ter zijde laten, want wij moeten meer mikken op hetgeen verenigt dan op hetgeen verdeelt. In de openbare

commissievergadering heb ik hierover ook al iets gezegd. Ik wil hieraan nog toevoegen dat ook al zou Nederland een christelijke natie zijn in de ouderwetse zin van het woord het nog niet kan, want de Staat kan niets belijden. Individuele mensen, overheidspersonen kunnen belijden, maar de Staat als zodanig kan het niet.

Daar komt nog iets bij. Gesteld dat er in deze Kamer een tweederde meerderheid zou zijn voor een preambule in de zin zoals de geachte afgevaardigde de heer Abma die heeft aangegeven, dan mag het nog niet, want men mag niet bij de wet dit soort dingen aan anderen opleggen. Hier geldt mutatis mutandis dat men niet met het zwaard kan bekeren, maar dat men ook met het zwaard niet mag bekeren.

De Minister-President heeft al uitdrukking gegeven aan onze teleurstelling over de eerste ronde van het debat. Die teleurstelling richt zich natuurlijk ook op het feit dat waarschijnlijk is dat een aantal van de dingen die wij voorstaan niet verwezenlijkt zullen worden. Als men met overtuiging een zaak verdedigt, dan is het verdrietig als men merkt dat men dat niet kan bereiken. Er is bij mij – ik meen dat de Minister-President erop verholen reeds doelde – echter ook teleurstelling over de wijze waarop men een aantal dingen die wij aan de orde hebben gesteld, heeft bestreden, alsof het allemaal maar ophouden zou zijn, verspilling van tijd. De vraag hoe je de inrichting van de Staat en de functionering van de staatsinstellingen voor de burger doorzichtig kunt maken en hem daarop een zo groot mogelijke invloed kunt geven, is een van de meest belangrijke vragen, men kan zeggen van alle tijden, maar in onze tijd wel een heel pregnante zin.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Waar doelt u precies op als u tot sommigen het verwijt richt dat zij u verwijten dat u verspilling van tijd hebt bedreven? Op wie en wat doelt u?

Minister **De Gaay Fortman**: De geachte afgevaardigde de heer Abma heeft bij voorbeeld gevraagd of dit werk nu al die manuren waard is. Ook in andere redevoeringen heeft de vraag doorgeklonken: Doet gij er nu wel verstandig aan deze behandeling door te zetten?

De heer **Bakker** (C.P.N.): Er is gezegd en zeer omstandig bepraat: wij moeten – de Minister heeft dat aan het begin van zijn verhaal ook gezegd – op een gegeven ogenblik tot een conclusie komen, want anders wordt het tijdverspilling.

Minister De Gaay Fortman

Minister De Gaay Fortman: Natuurlijk moeten wij tot een conclusie komen en wat mij betreft hoe eerder hoe liever, ook in het belang van mijn medewerkers.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Kijk eens aan, nog een gezondheidsdienst ook.

Minister De Gaay Fortman: Ik bedoel dit: Mijn leven is gelukkig zo geleid, dat ik het voor het overgrote deel heb mogen doorbrengen te midden van jonge mensen, ik moet erbij zeggen in de academische wereld, maar de jeugd uit de academische wereld is op het ogenblik gelukkig anders samengesteld dan in de tijd dat ik zelf tot de academische jeugd behoorde. Het gaat bovendien niet alleen om mijn eigen universiteit. Mijn werk bracht mee dat ik aan een groot aantal universiteiten kon verkeren.

Welnu, bij de jonge generatie leeft een duidelijke behoefte naar die grotere doorzichtigheid van de staatsinstellingen, leeft een grotere behoefte aan het daadwerkelijk mee mogen beslissen. Nu weet ik wel, dat de mogelijkheden daartoe in de representatieve democratie altijd beperkt zijn.

Dat is misschien een inherent gebrek ervan. Daar waar het mogelijk is de kiezer beter inzicht en grotere invloed te geven, moet men het niet nalaten. De Regering is niet gekomen met nieuwlichterij, maar met in het nabije verleden uitvoerig aan de orde gestelde vernieuwingen, die in brede kring aandacht hebben getrokken en ondersteuning hebben gevonden. Wanneer men leeft in een land met veel partijen, dan dwingt te meer de noodzaak tot samenwerking, omdat anders het publieke leven desintegreert. Daarmee wil ik niet zeggen, dat men de tegenstellingen moet verdoezelen. Ik zeg wel, dat men met handhaving van eigen standpunt moet meewerken aan vormen van samenwerking, waardoor voor het land waarin wij leven goede dingen worden gedaan. Die samenwerking is te meer noodzakelijk waar het gaat om een grondwetsherziening. Noch de gekozen formateur, noch de beperking van de evenredige vertegenwoordiging, een heel lichte beperking in de aangegeven zin, zijn uit de lucht komen vallen.

Wat het kiesrecht betreft is er geen tegenspraak tussen de schets en 'Keerpunt'. Gisteren is mij nog van onverdachte zijde bevestigd, dat bij de christen-democratische fracties die van de C.H.U. de eerste was, die het beperkte districtenstelsel aanvaardde. Grotere

invloed van de kiezer op de regeringsvorming stond en staat ook zeer uitdrukkelijk in de schets van beleid, die grondslag is van dit kabinet.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik heb in mijn inleiding in eerste instantie gezegd, dat inderdaad dat idee bij ons zeer leefde, maar dat het enthousiasme daarvoor juist de laatste paar jaar zeer is bekoeld.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik zou bijna zeggen, dat ik ruik waar de geachte afgevaardigde op doelt. Dat is niet iets wat de laatste jaren pas bekend is geworden. Van meet af aan is door een aantal voorstanders van het beperkte districtenstelsel gezegd, dat het zal leiden tot een beperking van het aantal partijen en wellicht...

De heer **Bakker** (C.P.N.): Tot twee blokken.

Minister De Gaay Fortman: – Dat zag men dan als een wenkend perspectief, het is het mijne niet – tot vorming van twee partijen. Dat is van het begin af aan gezegd; het is niet iets van de laatste tijd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ik vind op zichzelf, dat u met die nota best blij mag zijn, omdat u het totale denkproces over deze vraagstukken zo hebt versneld, dat nu zo'n heldere opvatting in de Kamer is ontstaan. U hoeft uw licht niet onder de korenmaat te steken. Dat hebt u toch bereikt met uw nota.

Minister De Gaay Fortman: Dat is heel vriendelijk van de geachte afgevaardigde. Wie niet op de hoogte is van de verhoudingen in dit huis zou bijna denken: daar komt hij de tobber weer helpen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga nu over tot de behandeling van de onderwerpen die aan de orde zijn gesteld. Ik zal proberen in overeenstemming met wat ik heb gezegd, dat zo thetisch mogelijk te doen, al zal ik wel eens fors moeten zeggen, dat ik het met iemand niet eens ben.

De geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft aangeduid, dat de ratio voor een algehele grondwetsherziening zou zijn komen weg te vallen, wanneer enige door hem aangeduide fundamentele vernieuwingen in het staatsbestel niet tot stand zouden komen. De geachte afgevaardigde de heer Van der Lek heeft zich daarbij aangesloten. Wij hebben er zojuist al enigermate over van gedachten gewisseld.

Ik meen dat ook wanneer bepaalde vernieuwingen niet tot stand komen, er toch een generale herziening moet komen. Ook vanuit deze Kamer is daarop erg aangedrongen. Men moet nog eens nalezen, hoe de heer Beernink bejegend is met de beperkte grondwetsherziening van 1971, zowel in deze Kamer als in de Eerste Kamer. De instelling van de staatscommissie-Cals-Donner na het verschijnen van de Proeve en allerlei adviezen en rapporten van een grote menigte van colles, uitgebracht naar aanleiding van de Proeve, waren vruchten van het verlangen naar een grondige herziening van de Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! Zou nu het streven naar een algehele grondwetsherziening in afwijking van het program van het kabinet waartoe de groepering, waartoe de heer Jurgens behoort, met Keerpunt zoveel belangrijks heeft bijgedragen, worden stopgezet, nu misschien niet alle vernieuwingen zoals men die zich had voorgesteld, zullen worden gerealiseerd? Behalve van de geachte afgevaardigde de heer Jurgens heb ik dat in deze Kamer nog niet gehoord. Integendeel – en ik verheug mij daarover – verschillende geachte afgevaardigden hebben gezegd: Wanneer wij deze ronde achter de rug hebben en vaststaat, dat op een aantal punten er wel of niet mogelijkheden zijn voor wetsontwerpen, dan stellen wij ons positief op ten opzichte van een algehele grondwetsherziening.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb bij verschillende gelegenheden reeds gezegd, dat datgene, wat gerealiseerd zou moeten worden, zal geschieden via een ongeveer 35-tal wetsontwerpen. Er is gevraagd door de geachte afgevaardigde de heer Jurgens: Komt gij nu met een groot concept voor de nieuwe Grondwet of met deelontwerpen?

Zelfs de grote Thorbecke kwam met deelontwerpen. Dat is ook zeer begrijpelijk. Sindsdien is het altijd gebeurd, ook de herziening van Heemskerk van 1887 en die van 1917 en 1922. Alle waren deelontwerpen. Waarom? Dat heeft te maken met die tweederde meerderheid. Wanneer men te veel wijzigingen in één wetsontwerp stopt, dan loopt men het risico, dat het wetsontwerp wordt verworpen, omdat men een bepaalde wijziging niet wil en die zo sterk niet wil, dat men daarom het gehele wetsontwerp zal verworpen. Daarom zullen wij moeten komen met een nogal groot aantal wetsontwerpen. De onderdelen, die in de Nota

Minister De Gaay Fortman

zijn behandeld, zullen van die wetsontwerpen slechts een deel vormen. Uiteraard zal het kabinet, wanneer de beradslaging in de beide Kamers der Staten-Generaal over de nota zal zijn afgerond, zich grondig beraden over de vraag, of een aanpassing van de aanvankelijke voornemens geboden is.

Dat is juist de zin en de strekking van de nota en het hieromtrent gevoerde overleg. Maar op voorhand staat voor mij vast, dat er ernstig naar moet worden gestreefd de voorstellen tot wijziging van de Grondwet spoedig in wetsontwerpen geformuleerd aan de Kamer over te leggen. Die voorstellen zijn, ook al behoren ze niet tot wat men spectaculaire staatsrechtelijke vernieuwingen zou kunnen noemen, de moeite van het verwezenlijken waard. Er valt te wijzen op de noodzakelijke herformulering en uitbreiding van de zogenaamde klassieke grondrechten, de grondwettelijke verankering van het openbaarheidsbeginsel, het wegnemen uit de Grondwet van grondwettelijke belemmeringen bij de hoogst noodzakelijke hervormingen van het binnenlands bestuur. Daaraan voeg ik dan toe dat bij zeer velen het verlangen leeft, dat de Grondwet moet zijn gesteld in een begrijpelijke eigentijdse taal en met een doorzichtige indeling, waardoor het staatsstuk beter hanteerbaar zal worden.

Mijnheer de Voorzitter! Het zal de Kamer daarom duidelijk zijn, dat ik geen reden zie de door de heer Jurgens voorgestelde weg in te slaan. Met genoegen heb ik gehoord, dat de geachte afgevaardigde de heer Bakker gezegd heeft, dat wanneer bepaalde angsten uit de zaak zouden zijn verwijderd, hij verder volledig open staat voor het beoordelen op hun merites van voorstellen op andere punten. De geachte afgevaardigde heeft in zijn inleiding tot het betoog gezegd, dat onder het mom van modernisering essentiële rechten worden aangetast, zo niet afgeschaft.

Mijnheer de Voorzitter! Daaraan zou deze Minister niet kunnen meewerken. Dat is ook de intentie van de voorstellen niet. Ik wacht met genoegen op het verdere debat met de heer Bakker, wanneer wij de andere voorstellen – niet die, waarvan hij een tegenstander is – hier zullen bespreken.

Mijnheer de Voorzitter! Betreffende de gekozen formateur kan ik met enkele opmerkingen volstaan. De Minister-President heeft er al over gesproken en de Staatssecretaris zal er dadelijk ook nog over spreken.

De geachte afgevaardigde de heer Bakker heeft gesproken over het gevaar van de sterke man. De geachte afgevaardigden de heren Van der Sanden, Wiegels, De Kwaadsteniet en Tilanus hebben dat in minder sterke bewoordingen gedaan.

Mijnheer de Voorzitter! Men kan aan die opmerkingen niet alle gewicht ontzeggen, maar ik ducht de geschetste gevaren niet. Wanneer men pleit voor de gekozen formateur heeft men een principiële en een praktisch argument. Het principiële argument is dat wanneer een meerderheid van de kiezers het erover eens is dat een bepaald iemand als minister-president moet optreden, het niet meer dan redelijk is dat dat ook gebeurt. Als een zodanige meerderheid aanwezig is, moet dat ook resultaat hebben.

De heer Bakker (C.P.N.): Laat zijn partij die man dan aanwijzen!

Minister De Gaay Fortman: Ik neem aan dat dat ook wel zal gebeuren.

De heer Bakker (C.P.N.): Uit eigen mid-den.

Minister De Gaay Fortman: Ja. Het praktische argument is dat ook op deze wijze de partijen meer zullen worden aangespoord om voor de verkiezingen te overleggen en tot samenwerking te komen, zodat ze met één kandidaat voor de kiezers komen. Wanneer de aangewezen op een zo brede eenstemmigheid kan steunen, is het juist dat de volksvertegenwoordiging zich zal bedenken alvorens ze hem het vertrouwen ontzegt. In elk geval riep de figuur van de gekozen formateur, ook in verband met het opnemen van de vertrouwensregel, niet die bezwaren op die tegen een onafzetbare gekozen minister-president zijn aan te voeren. De figuur van de gekozen formateur laat zich dan ook naar mijn overtuiging zeer wel in overeenstemming brengen met het Nederlandse parlementaire stelsel. Ik moet dan ook met klem een overweging die in de motie van de heer Van der Sanden staat, verwerpen, namelijk dat de gekozen formateur in strijd zou zijn met het Nederlandse parlementaire stelsel. Mijnheer de Voorzitter! Dat is te bewijzen en actori incumbit probatio (wie beweert moet bewijzen). De in de Grondwet op te nemen vertrouwensregel ...

De heer Bakker (C.P.N.): Bewijzen kun je het nooit, aangezien wij gelukkig die gekozen formateur nooit zullen hebben. Je zou het alleen maar a posteriori kunnen bewijzen, als wij de ellende al gehad hebben. Je kunt uitspreken

dat dit gevaar bestaat en de ontwikkeling die je ziet, is inderdaad zoals in de motie staat, namelijk in strijd met het parlementaire stelsel.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde wantrouwt hetgeen ik over de gekozen formateur zeg, zozeer dat hij soms niet goed luistert. Het gaat mij erom dat de gekozen formateur volgens de motie in strijd zou zijn met het Nederlandse parlementaire stelsel. Welnu, ik zeg dat dit niet het geval is ...

De heer Bakker (C.P.N.): Maar er zijn tal van verschillende uiteenlopende en zwaarwegende argumenten voor aangevoerd.

Minister De Gaay Fortman: Maar wanneer men de vertrouwensregel handhaaft en men kijkt naar de voorbeelden die er helaas zijn, van partijen die een parlementair kabinet waaraan zij hebben meegewerkt, mee helpen ten val te brengen na 1,5 jaar, behoeft men toch niet bang te zijn dat men, wanneer men dat noodzakelijk acht, de formateur, alleen omdat hij gekozen is, niet het vertrouwen zal ontzeggen of hem niet ten val zal brengen als hij eenmaal minister-president is geworden?

De heer Bakker (C.P.N.): Wij hoeven niet alles te herhalen, maar ...

Minister De Gaay Fortman: Inderdaad, liever niet.

De heer Bakker (C.P.N.): ... Van verschillende kanten is hier gewezen op het nieuwe feit dat u aan deze persoon een zeer apart mandaat wil gaan geven, waardoor hij een nieuwe vorm in ons totale staatsrecht zal zijn. Die nieuwe vorm is in strijd met de vorm van parlementaire democratie zoals wij die nu kennen.

Minister De Gaay Fortman: Er is een toenemende behoefte om niet alleen op partijen te stemmen, maar ook om op personen te stemmen. Die behoefte is er zeer duidelijk.

De heer Bakker (C.P.N.): Als dat zo zou zijn, zou het een riskante behoefte zijn. Het is iets uit het verleden, toen het districtenstelsel er nog was. Toen was de persoon centraal. De ontwikkeling van ons hele kiesstelsel is dat wij overgegaan zijn van de persoon centraal naar de groepering, de politieke partij die centraal staat. In de laatste jaren, zeer recent dus, zijn de politieke partijen zelfs deel gaan uitmaken van het totale wetsbestel in Nederland.

Minister De Gaay Fortman: Dat weet ik wel, mijnheer de Voorzitter, maar die behoefte om mogelijkheden te hebben

Minister De Gaay Fortman

om zich op de persoon te richten, is reëel. Ik heb er altijd gebruik van gemaakt. Ik heb altijd gestemd op mensen, die ik graag in de Kamer wilde hebben. Meestal was dat niet nummer één van de lijst.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Die mogelijkheid is er en die hebben wij hier vaak besproken. Wij hebben het systeem van de voorkeurstemmen. Die mogelijkheid bestaat nog altijd. Wat u nu doet, is iets anders. Er komt een wijziging in de positie van de persoon, zoals die tot nu toe bestond. U geeft de persoon in ons politieke bestel, zoals in de wet vastgelegd, een nieuwe dimensie. U geeft aan de persoon als persoon een kiezersmandaat.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat behoeft de geachte afgevaardigde mij niet te vertellen, mijnheer de Voorzitter. Dat had ik al overwogen voor ik het ontwerp indiende. Ik acht dit alles niet in strijd met het Nederlandse parlementaire stelsel. Ik heb al gezegd dat ik het bezwaar zie – ook al vind ik dat wat overtrokken – dat een persoon een te dominerende positie in de Nederlandse politiek kan krijgen. Er zijn voorbeelden te geven van die situatie, die los staan van de gekozen formateurs; men denke slechts aan de heren Colijn en Drees sr.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof, dat het wel in strijd is met het Nederlandse parlementaire stelsel. De Minister heeft net gesteld, dat het kabinet op het standpunt staat van een representatieve democratie. Wat hij nu naar voren brengt ten aanzien van de gekozen formateur, is een vorm die verband houdt met de directe democratie. Als ik dit verkeerd zie, verkrijg ik gaarne een nadere uitleg van de Minister.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat heeft er niets mee te maken, mijnheer de Voorzitter! De representatieve democratie blijft volledig in stand. Wij maken er geen algemene volksvergadering van: wij behouden het parlement en geven de kiezers slechts een mogelijkheid om exact aan te geven aan welke man men de leiding van het te vormen kabinet zou willen geven. Daar steekt op zichzelf niets verkeers in indien men maar de vertrouwensregel handhaaft. Het karakter van de handhaving van de representatieve democratie zit in het element, dat hij het vertrouwen moet verkrijgen en behouden. Zodra hij het niet heeft, verdwijnt hij.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): U geeft de kiezer de mogelijkheid om op die man te stemmen, maar daarmee ook aan de kandidaat om – als hij met de meerderheid van stemmen wordt gekozen – een eigen legitimatie te vormen, waarmee hij in dit huis kan zeggen: Ik heb de meerderheid en jullie moeten mij dus jullie vertrouwen geven.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! In ons stelsel is volstrekt niet uitgesloten, dat een van de partijen 76 zetels in de Kamer bezet. Dat geeft die partij dan toch een geheel aparte legitimatie van de kiezers?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als dat zo is, heeft u uw instituut ook helemaal niet nodig. Dan is het natuurlijk zo, dat de aanvoerder van die groepering naar alle waarschijnlijkheid hier in de eerste ronde 76 pro-stemmen krijgt. Dan is uw systeem dus niet nodig.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Het gaat om het principiële bezwaar.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Uw systeem is alleen nodig als een formateur de meerderheid haalt, hier in dit huis komt en dan staat tegenover een politieke meerderheid die hem niet wenst. Dan kan hij tegen die meerderheid zeggen: Ik heb een eigen persoonlijke legitimatie. Dat is een verschuiving in de krachtsverhouding tussen Regering en parlement en het is dus een aantasting van het huidige Nederlandse parlementaire stelsel, zoals het tot nu toe functioneerde.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter! Immers, deze man zal zijn staatsrecht kennen en weten, dat hij het vertrouwen van dit huis moet verwerven en behouden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik neem aan, dat hij zijn staatsrecht zal kennen – je weet het nooit bij minister-presidenten – maar hij behoeft zich, ondanks die kennis, niet te houden aan de regels. Hij kan naar de kiezers gaan en tegen die kiezers zeggen: Zie je wel, hier heb je dat parlement, dat tegenover mij staat en dat mij niet heeft gewild, terwijl ik jullie vertrouwen kreeg; ik kom nu een tweede beroep op jullie doen om dat onwillige parlement in het gareel te brengen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het hoort ook echt tot de parlementaire democratie dat dit soort dingen kan gebeuren. Daar is helemaal niets tegen. Het is ook herhaaldelijk voorgekomen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Zoals het systeem nu functioneert kan uiteraard de Regering zeggen: Wij ontbinden de

Kamer, want de Kamer wenst niet naar ons te luisteren. Dat is echter een heel andere situatie dan de situatie die het kabinet voor mogelijk houdt, namelijk dat een formateur die de meerderheid haalt heel duidelijk te maken krijgt met een anders gezinde meerderheid in het parlement, die ook is gekozen door de kiezers, al wil zij in wezen een ander beleid.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan brengt de vertrouwensregel de oplossing. In laatste instantie beslist de kiezer weer.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Er zijn nog minstens twee kwade kanten.

De **Voorzitter**: Dit is een heel wezenlijk punt. Ik vraag mij af of het langs de weg van een interruptiedebat tot een oplossing moet worden gebracht.

De heer **Koekoek** (B.P.): Daar heb ik al le vertrouwen in.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Het is toch duidelijk dat onder de huidige omstandigheden, zoals het parlementaire stelsel nu functioneert, een kabinet uitsluitend tot stand kan komen in het overleg met de parlementaire fracties, zoals die door de kiezers in omvang en vorm hier zijn neergezet. Tegen die achtergrond is toch ook duidelijk – mag ik prof. Jeukens eens citeren –

Minister **De Gaay Fortman**: Het is tot nu toe niet verboden, de heer Jeukens te citeren.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Prof. Jeukens zegt dat het voor het eerst in de geschiedenis van de Grondwet niet alleen gaat om de verkiezing van leden van een college, maar om ambten door één te verkiezen persoon te vervullen. Voor de uitoefening van bevoegdheden is de volkskeuze een sterke legitimatie. Gaat het echter om collegiale besluitvorming – dan verwijst hij naar de situatie waarin de gekozen formateur zal optreden – dan ligt daar in al van nature een beperking van de macht van zo'n persoon.

Minister **De Gaay Fortman**: Wat de geachte afgevaardigde zegt is hoogst achtenswaardig en interessant, maar het raakt mij niet. Als hij in zijn motie had gezegd 'in strijd met het thans van kracht zijnde parlementaire stelsel', dan had ik geen bezwaar gemaakt. Als men zegt 'Nederlands', suggereert men dat er een on-Nederlands element binnensluip. Daartegen heb ik willen opponen. Het voorstel past heel goed in Nederlandse verhoudingen.

Minister **De Gaay Fortman**

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik dank de Minister hartelijk voor deze wijziging van mijn motie. Ik heb daar weinig moeite mee. Impliciet erkent de Minister echter heel duidelijk, dat er een strijdigheid is met het parlementaire stelsel zoals het op dit ogenblik in Nederland functioneert.

Minister **De Gaay Fortman**: Als ik kom met een wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet, breng ik toch een wijziging in het stelsel aan. Dan moet men toch niet zeggen: Beste man, wat haal je nu uit? Je gaat het stelsel wijzigen!

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Daar heeft de Minister natuurlijk gelijk in. Wij discussiëren echter over de zakelijke inhoud van een zeer wezenlijke wijziging. Dan mag een constatering als ik in de motie heb neergelegd er toch wel bij. Ik dacht niet dat die zo onduidelijk was.

De heer **Roethof** (P.v.d.A.): Ik heb slechts een simpele vraag aan de Minister van Binnenlandse Zaken te stellen, waarop hij, dunkt mij, met een eenvoudig 'ja' of 'neen' zou kunnen antwoorden. Staat in de gedachten-gang van de Minister van Binnenlandse Zaken buiten kijf, dat een gekozen formateur om minister-president te kunnen worden bij zijn optreden daartoe eerst een vertrouwensvotum van het Nederlandse parlement moet hebben?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik kom op die vraag terug, want het is niet een vraag die men met 'ja' of 'neen' kan beantwoorden. Overigens heeft het leven mij geleerd, dat men bij het antwoorden op vragen zoveel mogelijk 'ja' en 'neen' moet vermijden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik wil proberen, de discussie in één korte vraag samen te vatten. Als het voorstel van het kabinet doorgaat en de gekozen formateur komt er, houdt zo'n formateur als hij hier in de Kamer verschijnt en kijkt of er een meerderheid voor zijn beleid is, toch – dit is een verschil met de huidige situatie – een extra troefkaart in de hand, namelijk zijn eigen legitimatie door de kiezers? Als die extra troefkaart er is, is er toch een wezenlijke verschuiving in de verhouding tussen Regering en parlement?

Minister **De Gaay Fortman**: Niet tussen regering en parlement. Het kan wel bijdragen tot grotere stabiliteit van de door hem gevormde Regering, doordat hij een aparte legitimatie heeft gekregen, zoals de heer **Wiegel** terecht

zeft, maar dat is ook de bedoeling, omdat in de parlementaire geschiedenis herhaaldelijk als het ware uit het niet ineens mensen minister-president werden, waarvan de kiezer niet of nauwelijks had gehoord.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat waren niet de slechtsten.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb wel een oordeel over de kwaliteit van lieden, die vroeger minister-president zijn geweest, maar dat spreek ik niet uit!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Heeft de Minister van de formateur nu al een gekozen minister-president gemaakt?

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, mijnheer de Voorzitter, want de heer **Bakker** weet, dat de vertrouwensregel in onze gedachten in de Grondwet wordt opgenomen. Ik kom daarop nog terug, omdat ik aan de heer **Roethof** een antwoord schuldig ben.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijn vraag luidt anders, en ik meen, dat zij niet anders dan positief kan worden beantwoord. Als het voorstel van de Regering doorgaat, zal de gekozen formateur, die als minister-president hier komt binnenwandelen, sowieso een extra troefkaart in handen hebben. Indien dat het geval is, dan betekent het een duidelijke mogelijkheid van verschuiving van de krachtsverhoudingen tussen Regering en parlement, zoals wij dit onder het vigerende stelsel op dit ogenblik hebben.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja, mijnheer de Voorzitter, maar dat behoeven wij niet met zoveel nadruk te constateren, want het wordt niet weersproken. Hij heeft natuurlijk een prae, maar . . .

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het bezwaar van de Kamer richt zich nu juist tegen het feit, dat hij zo'n prae heeft.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik zal u zeggen, waarom dit prae naar mijn mening een goed ding is. Ik vind het een kwaad, dat men ministeries, die men op een bepaalde datum heeft aanvaard een jaar later ten val brengt. Met 'aanvaarden' bedoel ik ook aanvaarden in parlementaire zin.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat hangt ervan af, wat ze doen!

Minister **De Gaay Fortman**: Ook daar bij zal dit prae een rol spelen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Wat de Minister nu zegt is bijzonder essentieel. Ik . . .

De **Voorzitter**: Ik vraag mij werkelijk af, of de leden niet in tweede termijn deze wezenlijke zaak wat verder kunnen uitdiepen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog vragen, of aan de troefkaart niet minstens twee kwade kansen verbonden zijn, als men haar wil uitspelen. De gekozen minister-president staat tegenover het parlement, parlementsleden zijn ook maar mensen. Hij kan op zijn overweldigende meerderheid van stemmen wijzen, waarmee hij is gekozen en zich op een eigen legitimatie beroepen. De kans is mijns inziens niet ondenkbaar, dat het parlement, allerlei akelige verwikkelingen vrezende, wat sneller zo'n man een kans zal geven dan anders, terwijl deze kans niet voortkomt uit de inhoud van het programma, dat hij brengt en dat zijn kabinet brengt, maar van buitenaf. Een andere kans is, dat het parlement toch de moed opbrengt, hem weg te sturen, maar dan kan hij met het votum van de kiezers allerlei demagogische politiek bedrijven, wederom niet over de inhoud van het programma, maar over de legitimatie, die de kiezers hem hebben gegeven.

Minister **De Gaay Fortman**: Men mag natuurlijk niet uitgaan van de veronderstelling, dat iemand zijn programma zal verwaarlozen en op zijn persoon zal spelen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): U acht die mogelijkheid dus helemaal niet aanwezig? U gelooft zo sterk in de goedheid van de mens? De politiek alleen al kan u dan toch anders leren!

Minister **De Gaay Fortman**: Er bestaat in dit land ook nog zo iets als traditie en zo iets als onderlinge correctie en er is in dit land een vrije pers. Er zijn vrije publiciteitsmedia.

De heer **De Koning** (B.P.): Die 'vrije pers' wordt wel gesubsidieerd; dat heeft toch niets met vrijheid te maken.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! De heer **Jongeling** heeft het woord 'troefkaart' genoemd. Ik wist niet, dat hij zo bedreven was in het kaartspel.

De heer **Koekoek** (B.P.): Dat heeft er natuurlijk niets mee te maken.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Bij een kaartspel gaat het echter om meerdere spelers. Ik geloof, dat één aspect bij het spreken over de gekozen formateur tot nu toe onvoldoende aandacht heeft gehad. Ik doel nu op het feit, dat deze persoon niet zomaar 'uit het blauw'

Minister De Gaay Fortman

we' komt, maar dat hij kandidaat gesteld wordt door een aantal partijen, die hem naar voren hebben gebracht en die een meerderheid hebben in het parlement.

De heer **Koekoek** (B.P.): Dat is niet waar!

De heer **Honig van den Bossche** (B.P.): Een Reichskanzler!

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Tot nu toe is alleen maar gesproken over de vertrouwensregel en over de 50%-kieserslegitimatie, die hij zou moeten krijgen. Er is echter een derde drempel, die hij moet passeren. Die drie drempels tezamen – de kandidaatstelling door de partijen, die hem naar voren hebben geschoven; de 50 procent-drempel door de kiezers en het vertrouwensvotum van het parlement – voorkomen dat een gekozen formateur in ons staatsbestel de sterke man zou kunnen uithangen. Dit lijkt mij een glasheldere zaak, die enkele jaren geleden ook al naar voren is gebracht.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): En toen grandioos is verworpen.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Toen luissterde u ook al niet.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Honig van den Bossche heeft zoëven geroepen, dat de Regering een 'Reichskanzler' zou willen. Ik vind die opmerking beneden de maat van de geachte afgevaardigde.

De heer **Honig van den Bossche** (B.P.): Dat lokt de Minister zelf uit met zijn theorieën over de gekozen minister-president.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijn theorie is niet die van de gekozen minister-president. Die gedachte heb ik zoëven expliciet verworpen. De geachte afgevaardigde de heer Franssen acht het wenselijk uitdrukkelijk te bepalen, dat een vertrouwensregel wordt aangevuld in die zin, dat niet tot kamerontbinding kan worden overgegaan door een kabinet dat bij zijn eerste optreden in de Kamer het vertrouwen niet heeft kunnen verwerven. Ook de geachte afgevaardigde de heer Wiegel heeft daarover gesproken. Mijnheer de Voorzitter! Er is een ongeschreven regel, dat men pas kan ontbinden nadat men het vertrouwen gehad heeft. Wanneer nu in de Grondwet zou worden opgenomen dat een kabinet niet tot ontbinding van de Kamer mag overgaan dan nadat het eerst het vertrouwen van de Kamer verworven heeft, dan wordt de volgende ontwikkeling afgegrensd.

Het is in het geheel niet ondenkbaar in ons stelsel, dat een bepaald kabinet bij zijn optreden geen meerderheid verworft, dat een tweede kabinet en zelfs een derde kabinet dat vertrouwen niet verworft. In zo'n geval is het naar mijn mening onvermijdelijk dat de Kamer wordt ontbonden. Dat zou dan naar mijn overtuiging moeten gebeuren in overeenstemming met het gevoel van de Kamer.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Daarmee ben ik het geheel eens. U wilde de ongeschreven vertrouwensregel in de Grondwet opnemen, dus zouden wij ook deze verdere uitwerking daarvan in de Grondwet kunnen opnemen. De situatie, die u echter schildert, kan niet voorkomen. Er is namelijk maar één keer een gekozen kabinetsformateur. Het kan alleen deze persoon overkomen, dat hij het vertrouwen van de Kamer niet krijgt. Alles wat daarna volgt, betreft niet de gekozen kabinetsformateur.

Minister **De Gaay Fortman**: Met die beperking zou de regel overweging verdienen. Dat wil ik, als de motie van de heer Van der Sanden verworpen is, nog eens graag nader bezien. De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft de motie-Kolfschoten ter sprake gebracht. Tegen die motie heb ik twee bezwaren. Zij bracht naar mijn mening een fundamentele wijziging aan in de procedure van de kabinetsformatie in deze Kamer bij enkelvoudige meerderheid. Voor betrekkelijk kleine zaken moet men de Grondwet wijzigen met een 2/3 meerderheid en dan nog in twee lezingen. Ik heb er bezwaar tegen dat men een zo belangrijke wijziging van het staatsrecht bij enkelvoudige meerderheid in één der beide Kamers tot stand zou kunnen brengen. Ik heb daarvan ook in de Eerste Kamer blijk gegeven en ook in een artikel dat ik er later over heb geschreven. Dat raakt de zaak echter niet inhoudelijk. Men is bevreesd voor de sterke man. Men moet zich dan eens voorstellen dat deze Kamer iemand kabinetsformateur maakt, in welke formatie de man slaagt, waarna men vervolgens probeert het vertrouwen in hem te ontzeggen. Dat wordt een heel merkwaardige situatie. Dan zegt hij niet tegen het Nederlandse volk dat hij een aparte legitimatie heeft, maar dan zegt hij dit tegen de Kamer.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Wij hebben hem ook zelf gekozen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het ontgaat mij niet dat er verschillen zijn. Er

is natuurlijk een verschil tussen het aanwijzen van de kabinetsformateur door de Kamer en het aanwijzen van een kabinetsformateur door de kiezers. Als men zo bevreesd is voor die extra legitimatie, dan moet men daar ook bevreesd voor zijn in het stelsel van de door de Tweede Kamer aangewezen kabinetsformateur.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het is nu juist geen extra legitimatie.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is het wel. Eerst had hij alleen maar de legitimatie dat hij een aantal kiezers achter zich had en nu krijgt hij nog een extra legitimatie doordat de Kamer dat nog eens duchtig bevestigt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Neen, als de Kamer van mening is dat een formateur een kabinet kan vormen en als daarvoor eerst een stemming is gehouden in deze Kamer, dan is dat inhoudelijk niets anders dan de beroemde vertrouwensregel die u in de Grondwet wilt vastleggen. Het is de normale legitimatie die in het vertrouwen besloten ligt dat een kabinet nodig heeft om te kunnen regeren. Het is echter geen extra legitimatie.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is het wel, want hij krijgt deze legitimatie vooraf. Men komt in de Kamer met een geformeerd kabinet en dan kan dit worden aanvaard of niet. Wanneer men iemand uitdrukkelijk aanwijst als kabinetsformateur, dan spreekt men daarmee het vertrouwen uit dat hij in staat zal zijn om een kabinet te vormen, dat door een meerderheid van de Kamer kan worden gesteund. Als men weet wat voor ellende een kabinetsformatie inhoudt, dan moet men dat iemand niet aandoen als men niet van plan is hem daarna ook te aanvaarden als Minister-President met zijn kabinet.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat moet dan gebeuren na een openbare discussie in dit Huis, na de verkiezingen. Een voordracht voor een formateur, gericht aan Hare Majesteit, opgevoerd na verkiezingen in een publieke discussie in deze Kamer, is naar mijn mening wezenlijk iets anders dan wat de Minister, sprekend over een toegevoegde legitimatie, aan zo'n figuur zou willen toekennen. Als de fractieleiders in de beslotenheid van wat wij het geheim van Soestdijk noemen, hun adviezen uitbrengen, waarna een beslissing wordt genomen over de aan te wijzen formateur, dan is dat altijd een stuk minder open en democratisch dan zo'n discussie die hier publiekelijk in dit Huis moet plaatsvinden. Het kan

Minister De Gaay Fortman

best zijn dat de Kamer het niet eens wordt en dat men niet tot die voor-dracht komt.

Als dit wel gebeurt, ligt de legitimatie daarvan bij de gekozen volksvertegenwoordiging die daartoe de eerstgeroepene is.

Minister De Gaay Fortman: Ik ontken niet dat er verschillen zijn, maar ik zeg dat hij ook wel uwerzijds iets uit handen geeft, indien gij van mening zijt dat ge bij de gekozen formateur niets uit handen geeft. Dat is niet mijn mening.

De Voorzitter: Ik betwijfel toch werkelijk of wij over zo'n wezenlijk punt van de Grondwet op deze wijze het best van gedachten kunnen wisselen. Als men echter die weg op wil gaan, dan geef ik nu het woord aan de heer Van der Sanden, wiens betoog werd onderbroken.

De heer Van der Sanden (K.V.P.): De Minister moet toch erkennen dat een legitimatie aan een kabinetsformateur gegeven, door deze Kamer op elk gewenst ogenblik in de Kamer kan worden teruggenomen, hetgeen nooit het geval is bij een legitimatie die de gekozen formateur aan de kiezers ontleent.

Minister De Gaay Fortman: Dat is mij volstrekt onduidelijk, omdat het in beide gevallen mogelijk is. Ik richt mij tegen het sterke man-verhaal. Ik erken dat de heer Bakker in zijn betoog reële bezwaren naar voren heeft gebracht. Ik ducht die bezwaren niet, omdat die zich naar mijn mening in de praktijk van het leven niet zullen voordoen. Als men nu met het argument aankomt dat men een persoon oppoetst, dan geldt dat ook voor het systeem van de motie-Kolfschoten.

De heer Van der Sanden (K.V.P.): Mijn heer de Voorzitter! Ik moet de Minister toch vragen, hierover een beetje reëler te denken. Is het na één dag discussiëren opmaken van een voordracht voor een formateur oppoetsen van een dergelijk figuur als men dat vergelijkt met de gekozen formateur zoals die in de gedachtengang van het kabinet leeft, die maanden tevoren in de publiciteit komt door middel van radio, televisie, verkiezingscampagnes en verkiezingskaravanes door het gehele land? Ik meen dat er toch wel enig verschil aan te merken is.

De heer Van Mierlo (D'66): Als de formateur die door de Kamer in een debat is aangewezen, als Minister-President in de Kamer verschijnt, is de Kamer in ieder geval minder vrij tegen-

over die formateur dan tegenover de formateur die een directe legitimatie van de kiezers zou hebben. Dat zit immers in het systeem gebakken. In het systeem van legitimatie door de kiezers krijgt de formateur eigenlijk alleen maar als mandaat dat hij als eerste het recht heeft om een kabinet te vormen.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan met één zin volstaan: ik ontraad de Kamer aanneming van de motie-Van der Sanden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt te 13.30 uur geschorst en te 14.30 uur hervat.

De Voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede, dat het Presidium unaniem heeft besloten, te stellen in handen van een bijzondere commissie het wetsontwerp Nieuwe regeling van de winkelsluiting (Winkelsluitingswet 1975) (13 247).

Ik stel voor, na het antwoord van de Regering op de eerste termijn van de zijde van de Kamer over het Milieuge-deelte van hoofdstuk XVII gezamenlijk te behandelen de wetsontwerpen inzake de selectieve investeringsregeling (13 158) en (13 244).

(eerste termijn van de zijde van de Kamer);

hierna de re- en dupliek over het deel milieuhygiëne van hoofdstuk XVII te doen houden en het antwoord van de Regering over de wetsontwerpen 13 158 en 13 244 te doen plaatsvinden na de interpellatie van het lid Wiegel.

Ook stel ik aan de Kamer voor aan de orde te stellen en te behandelen in de vergaderingen der Kamer van 11, 12 en 13 februari 1975:

a. hoofdstuk X (Defensie) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (zonder het NAVO-deel) (13 100), (eerste termijn van de zijde van de Kamer).

Hierbij zijn tevens aan de orde: de motie-Ploeg c.s. betreffende het op peil brengen van de oorlogsvoorraad munitie (12 994, nr. 8); de motie-Waltmans c.s. betreffende het gebruik van kernwapens (12 994, nr. 17);

b. wetsontwerp Goedkeuring van de op 14 april 1973 te Londen door de Internationale Koffieraad tot stand gebrachte verlenging en wijziging van de Internationale Koffieovereenkomst 1968 (12 753);

c. hoofdstuk X (Defensie) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (zonder het NAVO-gedeelte) (13 100) (antwoord Regering, re- en dupliek, artt. en stemmingen).

Hierbij zijn tevens aan de orde: de motie-Ploeg c.s. betreffende het op peil brengen van de oorlogsvoorraad munitie (12 944, nr. 8); de motie-Waltmans c.s. betreffende het gebruik van kernwapens (12 994, nr. 17); d. wetsontwerp Wijziging van hoofdstuk X (Departement van Defensie) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1973 (13 153).

Verder stel ik aan de Kamer voor het wetsontwerp Verdeling over opvolgende jaren van bedrijfslasten die verband houden met toekomstige wijzigingen in lonen of prijzen (13 004) van de agenda der Kamer voor 4, 5 en 6 februari 1975 af te voeren.

Nog stel ik aan de Kamer voor de behandeling van het deel Visserij van hoofdstuk XIV als volgt te doen plaatsvinden:

a. de eerste termijn van de zijde van de Kamer op woensdag 5 februari a.s. Hierbij zijn tevens aan de orde:

de motie-De Boer c.s. betreffende instelling van een Ontwikkelings- en Sneringsfonds voor de Visserij (13 100, hoofdstuk XIV, nr. 8); de motie-Van Rossum c.s. betreffende het opstellen van een structuurplan voor de Waddenzee (13 100, hoofdstuk XIV, nr. 9);

b. het antwoord van de Regering, re- en dupliek en artikelen op donderdag 6 februari a.s. na de afdoening van hoofdstuk VI (Justitie) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1975 (zonder Politie).

In verband met het verblijf van de Minister van Binnenlandse Zaken in Suriname en de Nederlandse Antillen stel ik aan de Kamer voor het deel Civiele Verdediging van hoofdstuk VII (Binnenlandse Zaken) tot een nader te bepalen tijdstip van de agenda af te voeren.

Voorts stel ik voor aan de orde te stellen en te behandelen in de vergadering van 5 februari a.s. na de eerste termijn van de Kamer over het gedeelte Visserij van hoofdstuk XIV: wetsontwerp Wijziging van de Woningwet en de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (11 092)

(eerste termijn van de Kamer) en de verdere behandeling van dit wetsontwerp te doen plaatsvinden in de vergadering van 12 februari a.s. na afhandeling van het wetsontwerp Goedkeuring van de Koffieovereenkomst (12 753).

Overeenkomstig de voorstellen van de Voorzitter wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de **Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944)**.

De beraadslaging wordt hervat.

Hierbij zijn tevens aan de orde: de motie-Van der Sanden c.s. over het niet aanhangig maken van voorstellen die de grondwettig gekozen kabinets-formateur mogelijk maken (12 944, nr. 17); de motie-De Vries c.s. over afschaffing van de Eerste Kamer (12 944, nr. 19); de gewijzigde motie-De Kwaadsteniet c.s. over de positie van de Eerste Kamer (12 944, nr. 22, herdruk); de motie-De Kwaadsteniet c.s. betreffende het openen van de mogelijkheid voor de Eerste Kamer tot terugzending van wetsontwerpen naar de Tweede Kamer (12 944, nr. 23); de motie-Tilanus c.s. over het ongewijzigd laten van de methode van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester (12 944, nr. 24).

Minister **De Gaay Fortman** zet zijn rede voort en zegt: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden de heren Wiegel, Van der Sanden, De Kwaadsteniet en Tilanus hebben gesproken over het vraagstuk van de samenhang van de voorstellen inzake de verkiezing van een formateur en het beperkte districtenstelsel. In een van de openbare commissievergaderingen heb ik hierover opening van zaken gegeven. Er is in het kabinet een krachtige stroming voor de koppeling. Dienaangaand is echter nog geen besluit genomen. Ik heb gezegd, dat dit zal worden genomen na voltooiing van de behandeling van de nota. Er is dienaangaand een aantal casusposities denkbaar, mijnheer de Voorzitter! In de eerste plaats: de motie van de heer Van der Sanden wordt verworpen. Het zal duidelijk zijn, dat het kabinet zich dan nog kan beraden over de vraag van de koppeling. Ik heb toegezegd, dat de Kamer hierover een mededeling zal ontvangen. Het is ook mogelijk, dat de motie van de heer Van der Sanden wordt aangenomen. Dan ligt het in de rede, niet bij de koppeling te persisteren, want dan zou men met iets komen waarvan de Kamer duidelijk heeft uitgesproken, dat zij het niet wil. Zou men dan alleen met het beperkte districtenstelsel kunnen komen? Misschien is er voor een districtenstelsel als zodanig in deze Kamer een voldoende meerderheid.

Duidelijk is echter, dat een aantal fracties in deze Kamer uitdrukkelijk de zaak wil koppelen: beide of niets. Welnu, als de zaak zo ligt, dan is het duidelijk dat, wanneer het regeringsvoornemen om een regeling te maken voor de gekozen formateur verworpen wordt, de Regering dan niet zal komen met wetsontwerpen over de gekozen formateur en het districtenstelsel. Men zal dan van het kabinet niet kunnen verwachten dat het voorstellen zal doen overeenkomstig de adviezen van de staatscommissie Cals/Donner. Dat neemt echter niet weg dat het kabinet zich op basis van zijn programgrondslag zal blijven bezinnen op de vraag, hoe overeenkomstig die grondslag meer invloed van de kiezer op de regeringsvorming en meer samenwerking tussen partijen kan worden bevorderd. Daarbij zal worden bezien of gebruik kan worden gemaakt van de overige suggesties, die in de rapporten van de commissie-Cals/Donner zijn gedaan. Voorts kan in het onderzoek worden betrokken in hoeverre het stelsel van andere ons omringende landen ons nuttige aanwijzingen kan geven. Ik wil thans nog enkele opmerkingen maken over het beperkte districtenstelsel in het algemeen. De verkiezing van de volksvertegenwoordiging is een belangrijk middel om de burgers invloed te laten uitoefenen op het politieke gebeuren. De beslissingen die een rol spelen in het politieke gebeuren op nationaal niveau worden in hoofdzaak genomen door twee organen: door de Staten-Generaal en door de Regering. Daarom moeten de verkiezingen zo enigszins mogelijk bepalend zijn voor de samenstelling van beide organen en voor het beleid dat deze organen zullen gaan voeren. Op het ogenblik is ons kiesstelsel erop gericht de samenstelling van de Tweede Kamer een nauwkeurige afspiegeling te doen zijn van een zo groot mogelijk aantal politieke stromingen. Ik behoef over het belang daarvan niet te spreken, want dat hebben anderen veel welsprekender gedaan dan ik het zou kunnen. Ik vraag echter aandacht voor de andere effecten, die moeten worden bereikt door verkiezingen. Het beleid van de Kamer, de samenstelling van de Kamer en het beleid dat het kabinet zal voeren, daarop hebben de kiezers thans nauwelijks invloed. Zij bepalen wie er in de Kamer zullen zitten, hebben daarmee ook invloed op het beleid dat de afzonderlijke fracties zullen voeren, maar over hetgeen de Kamer in haar geheel zal doen, kan men zich niet uitspreken.

Dat hangt af van de meerderheidsvorming en die vindt pas plaats na de verkiezingen. Dat wordt in het huidige stelsel overgelaten aan de gekozenen zonder dat de kiezers daaraan te pas komen. Het gaat precies zo met de vorming van het kabinet, de vaststelling van het regeerprogramma. Dat alles moet nog worden geregeld na de verkiezingen, dat wil zeggen zonder dat de kiezers zich daarover hebben uitgesproken.

In die situatie willen de regeringsvoorstellen verandering brengen door het kiesstelsel met enkele ingrepen, die goed beschouwd alleen maar een andere uitwerking zijn van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, zodat de voorgestelde wijzigingen strikt genomen, althans naar mijn mening, zelfs onder de bestaande Grondwet zouden kunnen plaatsvinden door ze zo aan te passen, dat de kiezers op de door mij bedoelde punten wel invloed zullen krijgen, althans meer invloed zullen krijgen.

Het beperkte districtenstelsel, gecombineerd met de nu al bestaande mogelijkheid van lijstverbinding, geeft een stimulans tot samenwerking, zodat de potentiële meerderheden en een programma voor de verkiezingen zullen kunnen worden gevormd en de kiezers kunnen bepalen, welke combinatie van degenen die zich presenteren, elk met haar program, de meerderheid zal behalen en dus op basis van haar program de regering zal vormen.

Dat is de winst van het voorstel inzake het beperkte districtenstelsel. Wij hebben ons natuurlijk gerealiseerd dat de winst op dit punt gepaard gaat met verlies op een ander punt, namelijk met verlies aan volledige representativiteit van de Tweede Kamer.

Wij menen echter, dat de winst de prijs waard is. Het bestaande stelsel heeft op het stuk van de mogelijkheid, ook voor kleine groepen in het parlement vertegenwoordigd te worden, zijn bruikbaarheid bewezen. De heer Wiegel sprak in dit verband van de mogelijkheid van een parlementaire vertaling van de verschillende opvattingen die in het land leven. Dat was echter slechts mogelijk door aan de andere kant grote gebreken te laten bestaan, zodat wij moeten concluderen, dat het huidige kiesstelsel onevenwichtig is. De Regering poogt nu een kiesstelsel tot stand te brengen dat zo evenwichtig mogelijk de kiezer invloed geeft op alle punten waarop de verkiezingen hem invloed moeten geven. Daardoor wint per saldo zijn stem sterk aan effect en aan gewicht.

Minister **De Gaay Fortman**

Verschillende sprekers hebben aandacht gewijd aan de vaststelling van de grenzen der districten. Daarbij doet men het soms voorkomen dat het zou gaan om districten in de zin waarin wij ze kenden voor 1917. De geachte afgevaardigden de heren Jongeling en Amba hebben zelfs gezegd, dat wij terugkeren tot 1917. Niets is minder waar dan dat!

De heer **Amba** (S.G.P.): Het is een belangrijke stap.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Bij het terugkeren behoeft je nog niet de gehele afstand af te leggen. Terugkeren betekent dat je je omkeert en in de richting gaat waar je vandaan komt.

Minister **De Gaay Fortman**: Quod erat demonstrandum.

Bij het stelsel van voor 1917 konden kleine wijzigingen in districtsgrenzen tot grote verschuivingen leiden. Daarom lokte het stelsel dan ook uit tot vormen van geknoei die wij hier enkele malen hebben gezien en die wij elders – ik denk aan Noord-Ierland en de Verenigde Staten – ook waarnemen. Zo'n stelsel is evenwel door niemand voorgesteld. Bij relatief grote districten die de Regering in haar voorstellen voorstaat, zullen de geopperde bezwaren zich niet of nauwelijks kunnen voordoen. In ieder geval wil ik bepleiten dat men de regeringsvoorstellen beoordeelt op hun eigen merites en dat men die niet afmeet aan de andere mogelijke kiesstelsels die niet zijn voorgesteld.

De mening van de heer Wiegel dat in een districtenstelsel grote partijen juist zullen afzien van een lijstverbinding met kleinere partners omdat zij daarvoor zetelverlies zouden kunnen lijden, deel ik niet. Dat effect kan namelijk worden voorkomen, door bij de zetelverdeling binnen de lijstencombinatie de regel van de grootste gemiddelden toe te passen in plaats van de regel van de grootste overschotten. De Kiesraad heeft in zijn advies op deze problematiek gewezen. De Regering heeft in haar standpuntbepaling naar aanleiding van dat advies de Kiesraad gevolgd in diens opvatting, dat met het oog op de doelstelling van het beperkte districtenstelsel de toepassing van het stelsel van de grootste gemiddelden geboden lijkt. Bij die toepassing zal het door de geachte afgevaardigde bedoelde effect niet optreden. Bij vergelijking van de bijlagen I en III van het advies van de Kiesraad zal hem dat duidelijk zijn.

Samenwerking tussen partijen die geen wezenlijke binding met elkaar hebben acht ik ook in een beperkt districtenstelsel een weinig voor de hand liggende zaak. Zelfs als partijen elkaar nastaan – op dat punt heb ik ervaring – is het uiterst moeilijk om een lijstverbinding tot stand te brengen op een wijze die iedereen bevredigt. Iedereen weet dat zelfs bij elkaar nastaaende partijen een ontzaglijke hoeveelheid overleg moet worden gepleegd voor men tot overeenstemming is gekomen. Hebben partijen geen enkele programmatische binding dan zie ik een lijstverbinding niet spoedig tot stand komen.

Zoals uit de nota blijkt zou de Regering in navolging van de staatscommissie in de Grondwet willen bepalen, dat in elk district ten minste 10 kamerleden worden gekozen. Een dergelijke bepaling verhindert de kieswetgever al te kleine districten te vormen, waardoor het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging te zeer zou worden aangetast.

De geachte afgevaardigde vroeg zich als ik hem goed heb begrepen af, of te ver gaande inbreuken zouden kunnen worden afgegrensd door in de Grondwet een maximaal aantal districten te noemen. Wij geven er de voorkeur aan, het minimum aantal leden dat per district moet worden gekozen in de Grondwet vast te leggen, omdat de gewone wetgever dan nog enige mogelijkheid heeft wat betreft het aantal van de districten.

Doordat men in de Grondwet het minimum aantal kamerleden per district noemt, wordt bereikt wat de geachte afgevaardigde wenst.

Vastlegging in de Grondwet van de eis dat in elk district tenminste tien leden gekozen worden houdt in dat het inwonertal van de districten niet beneden een bepaald minimum zal mogen dalen. Voor dit aspect heeft de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden aandacht gevraagd. De door de Kiesraad aanbevolen indeling in districten, die gebaseerd is op de bestaande indeling in kieskringen, voldoet aan het voorgesteld grondwettelijk vereiste. Het is inderdaad niet ondenkbaar dat in een district het bevolkingsverloop zodanig is dat bij een evenredige verdeling van de zetels over de districten minder dan tien zetels zouden moeten toevallen. In de cijfers die de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft verstrekt is dat nog niet het geval, maar die cijfers bevestigen wel dat die situatie zich kan voordoen. In beginsel zal er dan – de geachte afgevaardigde voorspelde mijn ant-

woord op dit punt al – een correctie van de grenzen van het district moeten plaatsvinden. Het lijkt mij op zijn zachtst gezegd overdreven om te zeggen dat wij dan in het probleem van de beruchte kiesrechtgeografie zitten. In de praktijk zal het er bijvoorbeeld om gaan dat men van een naburig district, dat dertien leden moet aanwijzen, een stuk gebied doet overgaan naar een te klein geworden district, zodat men daar weer op tien of elf zetels komt. Daarmee valt echter nauwelijks ten gunste van een bepaalde partij te manipuleren.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Reken maar!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat is toch niet zeker.

Minister **De Gaay Fortman**: Er is in dit leven betrekkelijk weinig zeker, maar het is wel duidelijk, juist in verband met de verschuivingen die zich in het politieke leven voltrekken, dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat dit van betekenende invloed zou zijn.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): In de grote districten, die de Regering toch wil, is het goed mogelijk dat in een bepaald deel van dat grote district een bevolkingsconcentratie zit die politiek gezien een duidelijk kleurverschil vertoont met een concentratie in een ander deel van dat district. Dan kan de keuze van het deel van het district dat naar het andere district gaat heel duidelijk politieke effecten hebben en dan gaat men ruzie maken over het verleggen van de grens.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb alleen gezegd dat het gevaar gering is.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het gevaar is helemaal niet gering want er is in de reeks districten die door u wordt gehanteerd één district waarin dat gevaar, aan de hand van cijfers die verstrekt worden door het C.B.S. juist zeer aanwijsbaar is, namelijk het district Den Haag-Leiden. Dat zal het eerste district zijn waarin men naar negen zetels zal moeten teruggaan en waarin dus de eerste wijzigingen van de grenzen van het district zullen moeten plaatsvinden. Dat zal al heel spoedig gebeuren. Men zal dan over allerlei kleine gemeenten en gedeelten moeten gaan praten en gaan bekijken hoe de politieke kleur van dat gebied is. Dat zal dan bij de wijziging de doorslag geven.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan moet men voor die zaak hier nog altijd een meerderheid vinden en als de suggestie van de geachte afgevaardigde de heer Franssen gevolgd zou worden,

Minister **De Gaay Fortman**

dan zou dat hier met een tweederde meerderheid moeten gebeuren.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Zou de Regering de suggestie van de heer Franssen willen volgen?

Minister **De Gaay Fortman**: Er zijn een paar dingen waarover ik weleens wil nadenken. Natuurlijk wordt die suggestie zorgvuldig overwogen, mede in het licht van de interrupties van de beide geachte afgevaardigden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): En als wij dan die tweederde meerderheid niet krijgen zitten wij natuurlijk meteen in de grondwettelijke problemen.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarom zeg ik ook niet onmiddellijk dat ik zal doen wat de geachte afgevaardigde de heer Franssen heeft voorgesteld, omdat er in mijn hersenen een waarschuwingssignaal ging werken van 'dat moet je op dit ogenblik nog niet toezeggen', hoe graag ik overigens ook toezeggingen doe.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik geloof overigens dat de heer Bakker geen gelijk heeft, want altijd kunnen wij de Grondwet wijzigen met een tweederde meerderheid. Voor oplossingen moet steeds een tweederde meerderheid zijn.

De heer **Bakker** (C.P.N.): In twee lezingen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Het zal moeilijk zijn dat nog met verkiezingen te doen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Nu ja, het gaat toch niet door

Minister **De Gaay Fortman**: Maar waarom mij dan te sarren?

De heer **Bakker** (C.P.N.): Omdat het een punt is dat natuurlijk wel gespeeld heeft en omdat de Minister het zo weggevuifd heeft.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb het niet weggewuifd; ik heb er een argumentatie bij gegeven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wij zijn het er in ieder geval over eens dat er ingewikkelde grondwettelijke vraagstukken aan verbonden zitten in verband met de dubbele lezing van de Grondwet.

Het kan namelijk gebeuren, dat voor de verkiezingen moet worden geconstateerd, dat een district geen tien zetels meer kan opleveren. Als u dan voor die wet geen tweederde meerderheid krijgt, zit u met de brokken en kunt u geen verkiezingen houden.

Minister **De Gaay Fortman**: Dan zit er wel een andere bewindsman, die het oplost.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dan kan het parlement ook niet worden ontbonden.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De waarborg, dat de formele wetgever de beslissing over de districten neemt, lijkt mij voldoende. Op het grondwettelijk minimum van tien zetels per district zou ik geen uitzonderingsmogelijkheid willen toelaten, zoals de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden suggereerde, ook niet bij een met tweederde meerderheid aan te nemen wet. Zou men namelijk een district met minder dan tien zetels creëren, dan zou de mogelijkheid van een evenredige zetelverdeling in zo'n district te zeer worden beperkt. Dat zou ik grondwettelijk onjuist achten.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Zou u ook nog iets kunnen zeggen over de kiesdrempel, die door dat districtenstelsel wordt bereikt? Hier en daar wordt gezegd, dat die wel tien procent kan bedragen. Valt dat naar uw mening nog binnen de grondwettelijke evenredigheid?

Minister **De Gaay Fortman**: Mag ik dat aan de regeringscommissaris delegeren, die van dit soort zaken aanzienlijk beter op de hoogte is dan ik?

De Regering heeft voorgesteld, de Eerste Kamer te handhaven. Wat is de betekenis van de Eerste Kamer? Ik zou drie punten willen noemen. In de eerste plaats vindt er een heroverweging plaats van wetsontwerpen in meer algemene zin, waarbij mede gezette aandacht wordt gegeven aan de overeenstemming tussen de ontwerpen en de Grondwet.

In de tweede plaats gaat het daar om een bespreking van de algemene lijnen van het regeerbeleid door mensen, die politiek geïnteresseerd zijn, maar die met een zekere afstand ten opzichte van de politiek staan. In de derde plaats is er iets wat zich niet meten, wegen of tellen laat, namelijk de onzichtbare invloed die uitgaat van een stuk volksvertegenwoordiging, dat bestaat uit mensen, die politiek geëngageerd zijn maar die doordat hun hoofdfunctie elders ligt, met een zekere afstand het politieke bedrijf beschouwen.

Die onzichtbare invloed is er, expertus loquor. In het licht van de regeringsvoorstellen is het duidelijk, dat ik de aanneming van de motie van de geachte afgevaardigde de heer De Vries

c.s. moet ontraden. Wat de Regering wezenlijk voorstaat is het codificeren van hetgeen in de praktijk met betrekking tot de Eerste Kamer is gegroeid, met daarnaast vervanging van de getrapte verkiezingen door rechtstreekse verkiezingen.

Men heeft gezegd, dat daardoor de positie van de Eerste Kamer wordt versterkt. Dat is naar mijn mening niet het geval. Ik vind het een anachronisme, dat een deel van de volksvertegenwoordiging in deze tijd getrapd wordt gekozen. Ik vind, dat als men zo hecht aan die nadere legitimatie, daar zeer tegenop weegt, dat de leden van de Eerste Kamer een ander type mensen zijn dan die men in deze Kamer aantreft en dat de bevoegdheden van de Kamer beperkt zijn. Juist door in grote lijnen de huidige positie, die de Eerste Kamer inneemt, grondwettelijk vast te leggen, zal worden voorkomen, dat de rechtstreekse verkiezing van die Kamer, waarvan wel erkend wordt, dat ze meer in de lijn ligt en waarvan de geachte afgevaardigde de heer Bakker zich ook een voorstander toonde en waarvoor ook de geachte afgevaardigde de heer Keuning begrip kon tonen, tot vergroting van de macht van die Kamer zal leiden.

Ik heb begrepen, dat niemand in deze Kamer uit is op versterking van de positie van de Eerste Kamer, integendeel, dat als men die Kamer con amore of schoorvoetend aanvaardt, men zegt: het karakter van die Kamer moet blijven zoals het is en ook haar bevoegdheden moeten niet groter worden dan ze zijn.

Als men nu gaat doen, wat mijn vriend, de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet voorstelt, namelijk de Eerste Kamer het recht van terugzending van wetsontwerpen te geven, dan is het onmiskenbaar – ik begrijp ook niet, dat de geachte afgevaardigde dit weersprekt – dat de positie van die Kamer wordt versterkt. De praktijk in België en de Verenigde Staten wijst dat ook uit; daar is de Senaat een zeer machtig lichaam en in bepaalde omstandigheden zelfs het machtigste lichaam. Wanneer men alleen maar kan verwerpen, dan brengt dat met zich, dat men wetende, dat de andere Kamer het voorstel aanvaardt en het dus juist acht, dat de regelen tot stand worden gebracht en dat de Regering er prijs op stelt, zich wel tien maal bedenkt, voordat men om een onderdeel van het wetsontwerp het gehele wetsontwerp zal verwerpen.

Wanneer men de bevoegdheid geeft tot het terugzenden, een ongelimiteer-

de bevoegdheid bovendien, in die zin dat men zich niet tot hoofdlijnen moet bepalen – ik zou wel eens willen zien, hoe men dit zou moeten omschrijven; de terugzendingsbevoegdheid is algemeen – dan kan men wel met tien tot twintig zaken komen, waarvan men van mening is, dat ze beter geformuleerd moeten worden. Dan komt het weer hier. Het is ook denkbaar, dat men een regeling vindt, waarbij deze Kamer beslist, maar dan heeft men juist aan de Eerste Kamer ontnomen wat haar juist karakteriseert, namelijk dat zij in uitzonderingsgevallen kan zeggen: Dit gaat niet door in deze vorm.

Mijnheer de Voorzitter! Met alle genezende – dat is bekend – die ik voor de Eerste Kamer heb, zou ik het volstrekt onjuist vinden, als men zou uitspreken, dat men de Eerste Kamer een grondwettelijk recht op terugzending zou geven. Ik moet dan ook de aanneming van beide moties van de heer De Kwaadsteniet ontraden.

Mijnheer de Voorzitter! Zoals uit de nota blijkt, heeft de Regering haar gedachten reeds laten gaan over de thans opnieuw door de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden geopperde mogelijkheid dat de Eerste Kamer alleen dan tot heroverweging van wetsvoorstellen zal overgaan, indien de Kamer dit zelf nuttig of nodig acht. Dat zijn voorstellen die komen van mensen, die niet weten hoe de Eerste Kamer werkt, hoewel ze er misschien zelf in gezeten hebben. De Eerste Kamer heeft met name toen de heer Mazure president werd, het stelsel ingevoerd, waarbij zo enigszins mogelijk binnen een week of 10 dagen datgene, wat hier was aangenomen, als nihilist de Eerste Kamer passeert. Dat gaat veel sneller dan wanneer men een termijn stelt, waarbinnen een aantal leden moet melden, dat zij de zaken willen bespreken. Dan moet men die termijn afwachten en die kan nooit 10 dagen zijn, gezien het type mensen, dat lid is van de Eerste Kamer en die zeer gespreid over het land wonen. Vanwege de werkzaamheden hebben zij maar beperkte tijd om zich snel rekenschap te geven van wat de Tweede Kamer heeft aangenomen. Ik vind dit geen gelukkige gedachte, ondanks het feit, dat ze in het regeerakkoord van het kabinet-Biesheuvel voorkwam, op instigatie van de heer Steenkamp. Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Franssen – daarin gesteund door de heer Jurgens, die die gedachte ook reeds in een openba-

re commissievergadering naar voren had gebracht – heeft een suggestie gedaan op het voetspoor van het politiek testament van de heer Burger, die in feite de opheffing van het tweekamerstelsel betekent. De door de geachte afgevaardigde geschetste kamer van 75 leden is in wezen geen kamer, maar die 75 leden vormen onderdeel van het ene lichaam, dat de Staten-Generaal vormt. De Regering staat een kamer voor, die primair een college is voor heroverweging van de door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen en uit dien hoofde zou de gedachte al niet stroken met wat de Regering voor ogen staat. Ook los daarvan, moet ik de suggestie van de geachte afgevaardigde afwijzen. Het belang is nu juist, dat men twee kamers heeft. Wanneer men de twee kamers samenstelt, dan krijgt men – zoals in het noord-Bataafse stelsel één kamer, waarbij dan in de ene kamer een groep leden met de heroverweging wordt belast en een andere groep met de onmiddellijke, de eerste overweging.

Erkend moet worden dat een dubbele taak voor leden van de Staten-Generaal met de toenemende werkzaamheden op internationaal niveau problemen van overbelasting kan scheppen. Het lijkt mij echter onwenselijk onder de huidige omstandigheden – zoals dus op het ogenblik de internationale parlementen zijn samengesteld – de afvaardiging naar internationale organen te recruterende uit een bestand leden van de uit één kamer bestaande volksvertegenwoordiging die wel tot dat nationale parlement behoren, maar die in de gedachtengang van de geachte afgevaardigde op de faits et gestes van het parlement een slechts zeer beperkte invloed zouden hebben. Ik meen dat het van betekenis is dat juist ook kamerleden die betrokken zijn bij de nationale wetgeving en bij de controlerende functies ten aanzien van het regeerbeleid, deelnemen aan vergaderingen van internationale organen omdat de nationale en internationale politiek zo zeer verweven zijn. Ik mag er nog op wijzen dat de uitbreiding van het aantal leden van deze Kamer van 100 tot 150 in 1956 voor een groot deel verdedigd is met het argument inzake de toeneming van de werkzaamheden op internationaal niveau. Ik ontken niet dat hier een probleem ligt, maar ik meen niet dat wij het probleem moeten oplossen via het afschaffen van de Eerste Kamer.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil graag twee punten naar voren brengen. Als wij ervan uit-

gaan dat wij dat aantal van 150 leden in 1956 gekozen hebben in enige mate van relatie tot het inwonertal, zal het de Minister niet zijn ontgaan dat wij dan reeds uit dien hoofde bijna bij het aantal van die 225 terecht zouden moeten komen. Waar het hem en mij echter om gaat is: Hoe brengen wij de heroverweging tot stand? Het was maar een suggestie mijnerzijds, maar ik vind wel dat de suggestie te weinig is meegenomen in de overweging. Mijn hoofdbedoeling was dat – als er verder over gedacht wordt – er nog iets méér over wordt doorgedacht dan blijkt uit de enkele argumenten die de Minister nu geeft. Degene die dan in zo'n uitgebreide kamer zit, weet omdat er één fractieverband is, beslist heel goed wat er nationaal en in de wetgeving aan de hand is; anderzijds kan de relatie met het internationale werk behouden worden. Ik meen dat er weinig te verliezen en nog wel wat te winnen zal zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij een paar jaar geleden eens op de hoogte gesteld in Noorwegen zelf bij leden van het Noorse parlement – en niet alleen bij leden van de Christelijke volkspartij in het Noorse parlement – hoe het nu zit met de betrokkenheid van die extra leden bij de controle op het regeerbeleid en bij het deelnemen aan de wetgeving. Bij wat men mij daar vertelde – het was geen enquête, het was op basis van gesprekken, ik meen dat dat in de sociologie 'interviews' heet – kwam naar voren dat het een erefunctie wordt; men voelt zich niet wezenlijk bij de zaak betrokken en omdat men één fractie vormt, is men ook sterk gebonden aan de lieden die al de eerste overweging achter de rug hebben. Bij ons is er altijd nog het Binnenhof dat ons scheidt. Dat betekent méér dan een ruimtelijke afstand.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat kan ik mij wel voorstellen. Maar in de eerste plaats lijkt mij het Noorse voorbeeld wat gevaarlijk, omdat de zaak van de verantwoordelijkheid van een minister tegenover het parlement daar een wat andere is dan hier. Voorts meen ik dat eigenlijk een beetje naar mijn suggestie wijst, datgene waarover vroeger nooit gesproken is en waar het kabinet nu zelf mee komt, namelijk het gelijktijdig kiezen van de beide Kamers. Dat heb ik ook als een van de argumenten gebruikt om althans de suggestie nog eens aan u voor te leggen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is natuurlijk onredelijk als ik zeg dat ik er

niet nog eens over wil denken. Ik kan de geachte afgevaardigde echter weinig beloven op dit punt, mijnheer de Voorzitter!

De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet heeft bedenkingen geopperd tegen het in de nota presenteren van in feite twee nieuwe ontbindingsgronden voor de Eerste Kamer, namelijk bij verschil in politieke samenstelling van de twee Kamers en ten einde de zittingsduur van beide Kamers te kunnen synchroniseren. Ik wijs erop – dit is voor de geachte afgevaardigde die van kamerontbinding alles weet niet nodig, maar misschien is het wel voor anderen nodig – dat de bestaande Grondwet de Koning het recht geeft de Kamers der Staten-Generaal elk afzonderlijk of beide te zamen te ontbinden, zonder daarvoor enige regel of beperking in de Grondwet te stellen, behoudens in het geval van grondwetsherziening, doch overigens wordt de hantering van het ontbindingsrecht beheerst door het ongeschreven staatsrecht.

Men kan het dan met de geachte afgevaardigde eens zijn, dat het ontbindingsrecht slechts in uitzonderlijke gevallen moet worden gehanteerd omdat anders afbreuk zal worden gedaan aan het mandaat van de kiezers, die de Kamers voor een bepaalde periode hebben gekozen. Maar, zoals de geachte afgevaardigde in zijn doorwrocht werk stelt, zou – als er geen ontbindingsrecht zou zijn – een van de Kamers de staatsmachine niet kunnen doen stagneren tot aan de volgende verkiezingen (blz. 182)? Zulks kan zich ook voordoen bij verschillende politieke samenstelling van de twee Kamers. Een dergelijke situatie leidde tot de bekende ontbinding van de Eerste Kamer in 1904. Het ligt niet in de bedoeling van de Regering, voor de nieuwe Grondwet voor te stellen, dat daarin buiten het geval van grondwetsherziening dwingende regels voor het recht van ontbinding zouden worden voorgeschreven, behoudens in het geval, waarover wij vanochtend spraken, wanneer de bepaling omtrent de gekozen formateur wordt opgenomen. Wij moeten hierover dan nader spreken in verband met de suggestie van de heer Franssen. Ook onder zulk een nieuwe Grondwet zou de functionering van het ontbindingsrecht aan het ongeschreven staatsrecht moeten worden overgelaten, dat gemakkelijker doch voorzichtig met de eisen van het staatkundige leven rekening kan houden.

Dat en niet meer was de strekking van de desbetreffende beschouwing in de nota, mijnheer de Voorzitter!

De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft gevraagd of, wanneer het districtenstelsel voor de Tweede Kamer niet door zou gaan, daarmee ook het districtenstelsel voor de Eerste Kamer van de baan zou zijn.

Ik neem aan, mijnheer de Voorzitter, dat de geachte afgevaardigde niet doelt op het huidige kiesstelsel voor de Eerste Kamer, dat ook een districtenstelsel is, maar op het door de Kiesraad gedane en door de Regering overgenomen voorstel, de Eerste Kamer volgens een zes-districtenstelsel te kiezen, ten einde op deze wijze een zoveel mogelijk gelijke politieke samenstelling van beide Kamers te krijgen. Ik meen, dat mocht worden besloten, de Tweede Kamer te blijven kiezen volgens het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging en derhalve geen twaalf-districtenstelsel in te voeren – daarmee voor de Eerste Kamer de noodzaak vervalt, een zes-districtenstelsel in te voeren. Het zou niet consistent zijn als men dit zou handhaven, mijnheer de Voorzitter. In dit verband kom ik tot de door de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne en de heer Bakker ontwikkelde gedachte, om met handhaving van de verkiezing van de Eerste Kamer door de provinciale staten, het huidige systeem van een indeling van het land in vier groepen af te schaffen en het land als één district te beschouwen. Zij verwezen daarbij naar mijn in de openbare commissievergadering van 9 december 1974 gedane uitspraak, dat ik van mening zou zijn, dat bij verwerping van het districtenstelsel voor de Tweede Kamer de Eerste Kamer naar analogie van de huidige verkiezing van de Tweede Kamer gekozen zou moeten worden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik mag de geachte afgevaardigde erop wijzen, dat ook deze uitspraak werd gedaan, in de veronderstelling dat de Eerste Kamer rechtstreeks gekozen zou worden.

Overigens vind ik de door de twee geachte afgevaardigde geopperde gedachte – indien hetgeen de Regering ten aanzien van het kiesstelsel voor Eerste en Tweede Kamer voorstelt geen doorgang zou vinden – aantrekkelijk. Met name spreekt het mij aan, dat op deze wijze manipulaties en het vele gereken met betrekking tot de restzetels, dat thans in de partijen plaatsvindt, wellicht zullen verdwijnen. Ik wil de Kamer daarom toezeggen, dat in dat geval ter zake het advies van de Kiesraad zal worden ge-

vraagd. Daarbij zouden wij tevens kunnen bezien, of het stelsel van restzetelverdeling gelijkgesteld zou moeten worden aan dat van de Tweede Kamer.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Zoals mijn opmerkingen aangegeven hebben, mijnheer de Voorzitter, is mijn fractie een fervent voorstandster hiervan. De Minister en ik hebben over de complicaties en de zetelhandel in de openbare commissievergadering voldoende gesproken en daarom ben ik er nu niet op teruggekomen. De consequentie van de gedachtengang, die ik namens mijn fractie heb ontwikkeld, gaat in dezelfde richting, namelijk naar één district.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft volkomen gelijk; hij heeft een en ander laten blijken.

Van verschillende zijden is gevraagd, of de bestaande Grondwet zich verzet tegen de consultatieve referenda en tegen vormen van volksinitiatief. De heer De Kwaadsteniet heeft mij er nadrukkelijk naar gevraagd en de heer Jurgens heeft gesteld, dat er zijns inziens geen grondwettelijke bezwaren tegen een consultatief referendum bestaan.

Op dit punt kan ik het met de laatste geachte afgevaardigde eens zijn. Zolang de uiteindelijke bindende besluiten worden genomen door de organen, die de Grondwet daarvoor voorschrijft, verzet zij zich niet tegen volksraadpleging of tegen een consultatief referendum. Hetzelfde geldt voor het volksinitiatief, wanneer bij wege van volksinitiatief een zaak aanhangig wordt gemaakt bij het bevoegde orgaan. Sterker, wanneer bij wet of bij verordening bepaald wordt, dat het orgaan dan ook de zaak in behandeling zal nemen, kan ik daar weinig ongrondwettigs in zien, al geldt ook hierbij, dat men het bestrijden kan. Wij zouden dit dan kunnen beschouwen als een institutionalisering en een verdere uitwerking van het recht van petitie.

Men weet van mij dat ik op grond van de bezwaren in de nota ontwikkeld geen voorstander ben van het referendum en evenmin van het volksinitiatief. Wanneer er echter, zoals door de geachte afgevaardigde de heer Franssen is gesuggereerd, gemeentebesturen zouden zijn die in sommige gevallen een consultatief referendum wilden houden onder hun bevolking, kan ik daartegen geen wetmatig bezwaar zien.

Dat ligt anders bij de gedachte die voorwaardelijk is geopperd door de

geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello en waarop verder met name door de geachte afgevaardigde de heer Jurgens is gewezen, namelijk de gedachte om wetsontwerpen nadat zij door de Staten-Generaal zijn aangenomen nog eens aan een volksbeslissing te onderwerpen. Wanneer men zich de bezwaren herinnert die in de nota tegen het referendum zijn opgesomd, zal men begrijpen dat ik daartegen wel doorslaggevende bezwaren zie. Een eventuele motie van die strekking zou ik dan ook moeten ontraden.

De geachte afgevaardigden de heren Aarts, Tilanus en Franssen hebben een aantal opmerkingen gemaakt over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het betreft hier een onderwerp dat – dit in antwoord op een vraag van de geachte afgevaardigde de heer Franssen – zeker geen lage plaats op onze prioriteitenlijst inneemt.

De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft in het bijzonder vragen gesteld over het grondwettelijk kader waarbinnen dit recht moet worden geplaatst. Hoort het thuis bij de problematiek van de openbaarheid van bestuur of moet het bij de grondrechten worden ondergebracht? De geachte afgevaardigde geeft aan het laatste de voorkeur.

Het verband dat de geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft gelegd tussen het inzagerecht en een recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer lijkt mij juist. Hetzelfde geldt voor het door hem geconstateerde verband tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de grondrechten. Het recht op inzage van op zijn persoon betrekking hebbende gegevens strekt er immers vooral toe, aan een persoon de mogelijkheid te bieden, inzicht te krijgen in de hem betreffende en zijn doen en laten beïnvloedende registraties van persoonsgegevens. Deze gedachte maakt ook duidelijk, dat niet elk gegeven dat een persoon betreft onder de werking van het inzagerecht valt. Het moet om persoonsgegevens gaan die in verband staan met iemands persoonlijke levenssfeer. Het door de heer Aarts genoemde voorbeeld van het telefoonboek laat al zien, dat dit niet met alle persoonsgegevens en registraties daarvan het geval behoeft te zijn, hoewel ik soms geneigd ben, ook mijn telefoonnummer tot mijn persoonlijke levenssfeer en dus beschermd te willen rekenen.

De opmerking van de heer Tilanus dat met het inzagerecht ten aanzien van bepaalde persoonsgegevens – als voorbeeld noemde hij medische gegevens – voorzichtigheid moet worden betracht, onderschrijf ik. Dat is een probleem dat bij de concrete vormgeving in de wetgeving zorgvuldig zal moeten worden gezien. Wij hebben daar ook al een voorproefje van gehad bij de behandeling van het wetsontwerp AROB.

Terugkerende tot hetgeen naar voren is gebracht door de heer Aarts merk ik op, dat het mij niet te ontkennen lijkt, dat er eveneens een verband bestaat tussen de problematiek van de persoonlijke levenssfeer, inclusief de materie van de informatica, en de openbaarheid van bestuur. De staatscommissie Cals-Donner heeft het eerstgenoemde verband van overwegende betekenis geacht en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de grondrechten ondergebracht, zoals ook het Verdrag van Rome doet. Zonder mij op dit punt thans te willen binden, kan ik wel meedelen, dat ik mij in de keuze van de staatscommissie kan vinden, maar dat ik mij nog bezin over de vraag of de materie primair bij de sociale, dan wel bij de klassieke grondrechten thuishoort.

Een definitief standpunt zal ik bij de indiening van de desbetreffende wetsontwerpen kenbaar maken.

Dat laatste geldt ook voor het probleem van de derdenwerking. Ik ben het met de geachte afgevaardigde eens dat het dikwijls niet eenvoudig is, de vraag naar de derdenwerking met een eenvoudig 'ja' of 'neen' te beantwoorden. Van belang kan daarbij zijn of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als een rechtstreeks werkend recht of als een opdracht aan de wetgever wordt geredigeerd. In het laatste geval immers verliest de vraag naar de derdenwerking haar betekenis.

Het antwoord op de vraag welk standpunt de Regering ten aanzien van de derdenwerking zal innemen moet ik opschorten tot het wetsontwerp inzake de grondrechten in behandeling komt. De nota heeft dit punt open gehouden. Ten aanzien van de inhoud van het inzagerecht meen ik met de geachte afgevaardigde dat dit mede betrekking moet hebben op andere fasen in het proces van gegevensverwerking dan op de enkele vastlegging daarvan. Het kan ook op het verzamelen van de gegevens slaan en op andere zaken. Ook het gebruik van persoonsgegevens kan, misschien soms nog wel meer dan het enkele vastleggen van de ge-

gevens, gevaren voor de persoonlijke levenssfeer meebrengen. Ik ben dan ook gevoelig voor de gedachte van de geachte afgevaardigde, de grondwettelijke waarborgen niet te beperken tot het enkel vastleggen van gegevens. Ik wil echter waarschuwen voor het koesteren van overdreven verwachtingen van hetgeen een Grondwet vermag. De Grondwet is noodgedwongen beperkt tot betrekkelijk korte formuleringen. Het is de vraag, of alle fasen en facetten van het informatica-proces nominatim in de Grondwet kunnen worden beschermd. Ik mag erop wijzen, dat deze materie in onderzoek is bij de Staatscommissie-Koopmans. Uit het interimrapport van deze commissie blijkt reeds, dat zij haar studie niet tot overheidsregistratie beperkt. Ook de registratie in de particuliere sector wordt door haar bestudeerd.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Ik ben blij met dit antwoord van de Minister, maar ik meen, dat de moeilijkheden zijn opgelost, indien de Minister het advies van de Staatscommissie zou volgen en de gehele persoonlijke levenssfeer als basis in de Grondwet brengt. De Minister heeft het zichzelf moeilijk gemaakt, door zich te beperken tot het recht van inzage van gegevens. Men kan die maar eenmaal inzien; dan heeft men zijn recht verbeurd. Wat verder allemaal met die gegevens zal gebeuren, is dan niet meer aan de orde, aangezien het recht tot gelding is gekomen.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, want men kan best na twee jaar terugkomen om te kijken, of er nog wat bij is gekomen.

De heer **Aarts** (K.V.P.): Ik begrijp, dat men de vastgelegde gegevens steeds kan inzien en controleren, maar men kan niet nagaan, wat intussen met die gegevens gebeurt. Dat behoeft allemaal niet in de Grondwet. Daarom vond ik de suggestie van de Staatscommissie zo goed, die erop neerkwam, de totale persoonlijke levenssfeer als grondbeginsel op te nemen, waarop dan een aantal verschillende soorten wetten kan worden gebaseerd te beginnen met het recht van inzage.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik heb niet gezegd, dat dat niet zal gebeuren; dat zal natuurlijk gebeuren. In het Verdrag van Rome is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgenomen. Het is ondenkbaar, dat wij, terwijl dat verdrag blijft bestaan, dit niet in de Grondwet opnemen. Wij zullen dat moeten doen om met de tijd mee te gaan. Men kan echter niet het gehele proces in de Grondwet nagaan en

daaromtrent regels stellen. Men zal vermoedelijk naar een organieke wet moeten verwijzen. Daarvoor hebben wij nu juist de heer Koopmans en consorten.

Mijnheer de Voorzitter! Tegenover de heren Jurgens en Van Mierlo blijf ik volhouden, dat sociale grondrechten in de Grondwet, de basiswet voor het Nederlandse staatsbestel, moeten worden opgenomen. Ik ga mijn argumentatie uit de nota daarvoor niet herhalen, ik wil verwijzen naar de preadviezen, die enkele jaren geleden voor de Juristenvereniging daarover zijn uitgebracht. Verschillende deelnemers aan de discussie zoals de heren Van der Sanden, Tilanus en Van der Lek konden met het voorstel van de Regering instemmen. Ik hoop, dat als de geachte afgevaardigden Kappeyne van de Coppello en Van Mierlo de concrete bepalingen ter zake onder ogen krijgen, ook zij over de streep zullen willen komen.

In antwoord op een vraag van de heer Tilanus merk ik op, in dit verband te denken aan de sociale grondrechten als waarborgen voor de arbeidende mens, bepalingen over onderwerpen als bestaanszekerheid, recht op bijstand, het leefmilieu, de volksgezondheid, de maatschappelijke en culturele ontplooiing en de vorming en opleiding. Hoe deze onderwerpen precies zullen worden geformuleerd, zal blijken uit de ter zake in te dienen wetsontwerpen. In elk geval pogen wij bij het formuleren van de bepalingen de wijsheid te betrachten, die de heer Van der Sanden heeft bedoeld. De sociale grondrechten moeten in de werkelijkheid functioneren. Omdat hun realisering afhankelijk is van de concrete mogelijkheden in Nederland zullen zij niet kunnen worden geformuleerd als 'subjectieve rechten'. Dat betekent echter niet – ik richt mij nu tot de heren Keuning en Franssen –, dat zij bestempeld kunnen worden als intentieverklaringen of als versierselen. De sociale grondrechten scherpen de overheid in, wat haar te doen staat om de bestaanszekerheid van de mens te waarborgen. Zij leggen op die overheid een plicht, daarvoor te zorgen. De overheid zal door de Staten-Generaal aan die plicht kunnen worden herinnerd. Zij zullen zodanig moeten worden geformuleerd, dat zij ook in de moeilijke tijden, waarop de heer Van Mierlo doelde, ruimte laten voor het in zo'n situatie vereiste overheidsbeleid. In overeenstemming met ons gevoelens, dat de Grondwet geen belemmering mag

zijn voor toekomstige ontwikkelingen, zal er zorgvuldig voor moeten worden gezorgd, dat in de formulering van de sociale grondrechten niet een belemmering ligt voor verdergaande ontwikkelingen op dat punt.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Vreest u dan niet, dat als men zo sterk met de formulering ervan rekening moet houden, het karakter van grondrecht door die formulering verdwijnt?

Minister **De Gaay Fortman**: Dat komt omdat de geachte afgevaardigde gevangen zit in de gedachte – overigens een uitzondering bij hem – van de klassieke grondrechten, die een recht van de burger ten opzichte van de overheid scheppen en de overheid een plicht opleggen tegenover een individuele burger. De sociale grondrechten echter scheppen voor bepaalde groepen of voor de gehele bevolking plichten, die niet langs juridische maar wel langs politieke weg kunnen worden afgedwongen. Wij zijn overigens niet de eersten, die een formulering gaan maken van de sociale grondrechten. Binnenkort wordt aan de Staten-Generaal het wetsontwerp ter goedkeuring van het desbetreffende verdrag van de Verenigde Naties aangeboden. Wat betreft de sociale grondrechten is er het Europees Sociaal Handvest, welks aanvaarding door deze Kamer ook nog wel eens zal worden goedgekeurd. Men kan in andere landen zelfs formuleringen uit 1848 vinden, waarin al aanzetten zijn gegeven voor een formulering van sociale grondrechten.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben daar ook niet zo verschrikkelijk tegen. Ik vrees alleen dat je, door dit soort tendenties – anders kan ik ze niet noemen – in de Grondwet te zetten, afbreuk doet aan het karakter van het grondrecht, waarvan ik inderdaad een nogal expliciete betekenis geef. Dan kom ik ook voor de moeilijkheid van de selectie te staan.

Minister **De Gaay Fortman**: Daar kom ik nog op.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Gaat die selectie niet ten koste van de ongeschreven grondrechten? Wij aanvaarden die grondrechten in ons rechtsbewustzijn allang als zeer wezenlijke rechten, maar zij kunnen niet allemaal worden opgenomen, anders krijg je een uitzonderlijk lange opsomming. Dat laatste ontkracht de zaak ook al weer.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Niemand kan ontkennen, dat het sociale grondrecht een ander karakter heeft dan het klassieke

grondrecht. In het Charter van de Verenigde Naties staat opgenomen, dat de Verenigde Naties zich verplichten om gezamenlijk bij te dragen aan de ontwikkeling van de landen, die in de ontwikkeling zijn achtergebleven. Ik ben van mening dat dat een rechtsplicht schept voor de rijke landen om de minder rijke landen te helpen. Hetzelfde zou ik mutatis mutandis willen zeggen van de sociale grondrechten, die in de nationale grondwet worden opgenomen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik vind dat u een prachtig voorbeeld geeft. Zoudt u ook eens willen zeggen wat daarvan terecht is gekomen in de vergadering van de Verenigde Naties?

Minister **De Gaay Fortman**: Daar is heel veel van terecht gekomen. Geheeltemin heb ik dat nog zelf meegeemaakt. Men zou niet al die programma's en instituten hebben gekregen wanneer niet juist op basis van het charter niet in de laatste plaats door de Nederlandse afgevaardigden in de Tweede Commissie van de Algemene Vergadering werd aangedrongen op het gestalte geven aan die rechtsplicht. Het nakomen van die rechtsplicht kan echter niet juridisch worden afgedwongen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb een veel droeviger beeld van de resultaten van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dan u. Juist op grond van die resultaten zou ik willen voorkomen dat dergelijke grote doelstellingen, die wij niet zouden kunnen waarmaken, in de Grondwet worden opgenomen. Als u dit voorbeeld oproept ter adstructie van uw betoog, vrees ik dat het even goed een adstructie van mijn twijfels in dit opzicht kan zijn.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is naar mijn mening zeer de vraag of hetgeen gebeurd is voor de rijke landen stoelde op het charter. Ik meen, dat ten dele de politieke wil aanwezig was om dat te doen. De Minister kent nu een rol aan het charter toe, dat het charter helaas niet heeft. Het zetten van sociale grondrechten, die reeds voor een belangrijk deel in de sociale wetgeving bestaan, in de Grondwet doet daaraan niets af of toe. Dat heb ik in eerste termijn ook gezegd, maar daarop antwoordt de Minister niet. Ik ben het op dat punt met de heer Van Mierlo eens.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! In de Verenigde Naties heb ik de instelling van drie nieuwe instituten voor ontwikkelingshulp mee-

Minister De Gaay Fortman

gemaakt: de IDA, de IFC en het speciale fonds voor het ter beschikking stellen van gelden voor de ontwikkeling van de infrastructuur. In de desbetreffende debatten in de Algemene Vergadering werd uitdrukkelijk verwezen naar de rechtsplicht, die de verschillende naties hadden.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ziet u daar dan een causaal verband tussen? Of is het niet zo, dat men zegt, het staat in het charter en nu we het toch doen, kan ik met een breed gebaar erop wijzen dat dat is omdat het in het charter staat?

Minister De Gaay Fortman: Op die manier kan men natuurlijk zeggen dat de wetten helemaal niet meer nodig zijn, omdat alles op grond van het rechtsbewustzijn tot stand kan komen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als wij spreken over grondrechten, zijn natuurlijk de grondrechten die de overheid een verbod opleggen heel wat gemakkelijker te handhaven dan grondrechten die geboden geven. Het gaat hierbij om de laatste categorie.

Minister De Gaay Fortman: Dat weet ik wel. Ik kan het daarom zo goed begrijpen, omdat ik zelf ook een tijdje zo heb gedacht. Overigens ben ik niet pas bekeerd toen ik Minister werd. Ik ben er van overtuigd dat in deze tijd een Grondwet die aan de maat van de tijd is, niet kan zwijgen over sociale grondrechten. Men kan de Regering op iets aanspreken ...

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat kan men juist niet.

Minister De Gaay Fortman: Dat kan men wel. Men kan zeggen dat de overheid op basis van de Grondwet is gehouden het onderwijs zo te maken dat ieder aan hem aangepast onderwijs kan ontvangen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Welk rechtsmiddel heeft men als dit niet zo is? Dan heeft men alleen politieke drukmiddelen om dit gedaan te krijgen.

Minister De Gaay Fortman: De sociale grondrechten hebben politieke sancties en de klassieke grondrechten juridische sancties. Ik ontken niet dat er een verschil is. Wij spreken hier over zaken die naar mijn idee niet zo verschrikkelijk belangrijk zijn om daarover nu een uitspraak te doen....

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is in zoverre belangrijk, omdat het gaat om de vraag of het moet worden vastgelegd in de Grondwet of niet.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb herhaaldelijk gezegd dat ik van mening ben dat dit moet.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): U gaat daarbij niet in op het argument dat dit net zo goed kan worden geregeld in een gewone wet, met precies dezelfde rechtsgevolgen.

Minister De Gaay Fortman: Ik heb zoëven al tegen de heer Van Mierlo gezegd dat ik daarover nog kom te spreken. Als men nu ook al gaat interrumperen, omdat men denkt dat ik zo dom ben dat ik niet zal antwoorden op dingen die naar voren zijn gebracht, dan kan ik niet eens de onderdelen van mijn zinnen meer uitspreken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik wil nog een voorbeeld geven en een vraag stellen naar aanleiding daarvan. Stel dat het recht op huisvesting een sociaal grondrecht zal worden en stel nu eens dat op een gegeven moment, onder wat voor een kabinet dan ook, de woningbouw in elkaar zou zakken, wat is daarvan dan de consequentie?

Minister De Gaay Fortman: Dan kunt u het dan zittende kabinet aanspreken op een niet voldoen aan een in de Grondwet neergelegde norm voor zijn beleid. Misschien hebt u ook nog iets aan dit antwoord.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb er wel iets aan, maar ik weet niet of de woningzoekenden er dan iets aan zullen hebben.

Minister De Gaay Fortman: Dat is een heel andere zaak. Men beschikt dan wel over politieke sancties.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Die politieke sancties zijn in inhoud niet verschillend met de situaties van nu, terwijl het niet in de Grondwet staat.

Minister De Gaay Fortman: Het gaat erom dat wij de Grondwet op de hoogte van de tijd willen brengen. Uit de debatten die enkele jaren geleden in de Juristenvereniging zijn gehouden blijkt dat er een wijd verbreid gevoel is dat wij deze rechten ook in de Grondwet moeten opnemen. Daarmee – dit is ook het antwoord aan het adres van de heren Van Mierlo en Jurgens – is niet gezegd dat de ontwikkeling wordt geblokkeerd. Het opnemen in 1848 van een aantal grondrechten in de Grondwet, heeft toch niet tegengehouden dat zich ook andere grondrechten hebben ontwikkeld? Men kan ook zeggen dat het recht op de persoonlijke levenssfeer niet in de Grondwet gezet hoeft te worden en dat dit

ook in een gewone wet kan worden vastgelegd. Dat kan natuurlijk en die ontwikkeling zal dan ook doorgaan. Men kan ook zeggen dat de bepalingen die in het Burgerlijk Wetboek voorkomen over het ontslag van arbeiders, expressie proberen te geven aan het recht op arbeid. Men mag iemand niet zomaar zijn arbeidsplaats ontnemen.

Wij willen thans de Grondwet moderniseren, generaal herzien. Dan past het naar mijn mening bij het levensgevoel van deze tijd om daar ook de sociale grondrechten in op te nemen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het enige verschil met de klassieke grondrechten is dat de realisering daarvan voor ieder kabinet in de vrije beslissings sfeer ligt. Dat is onderworpen aan de politieke wil, omdat het niet afhankelijk is van andere processen. Bij de sociale grondrechten zullen vooral de economische processen beslissen, in welke mate die gehonoreerd zullen worden. De Regering kan natuurlijk de economische processen in zodanige mate naar zich toe trekken, dat de Regering daarvoor zo verantwoordelijk kan worden gesteld, dat zij zich ook sterk kan maken voor de realisering van de sociale grondrechten. Dat zie ik echter voorlopig nog niet. Met andere woorden: Voor de honorering van dit grondrecht is men afhankelijk van zaken die de Regering of de politici niet geheel in de hand hebben.

De heer **Roethof** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Wat denkt de geachte afgevaardigde de heer Van Mierlo van bij voorbeeld het stakingsrecht en van onze positie als wij het sociaal handvest op dit punt hebben aangenomen?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik spreek nu in de eerste plaats over de Grondwet. Het gaat over zaken die als grondrechten in de Grondwet geregeld zouden moeten worden.

De heer **Roethof** (P.v.d.A.): Bij voorbeeld het stakingsrecht.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Daartegen zou ik geen bezwaar hebben.

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik kom toe aan de toetsing van de wet aan de Grondwet. Mij is gebleken dat niemand van degenen die over dit onderwerp hebben gesproken, toetsing van de wet aan de Grondwet in haar geheel voorstaat. Anders is het met de toetsing van de wet aan de grondwetsbepalingen met betrekking tot de klassieke grondrechten. Daarvoor is van verschillende zijden een pleidooi gevoerd. Het stand-

Minister De Gaay Fortman

punt van de Regering over dit onderwerp is bekend. Zij is tegen de toetsing van de wet aan de Grondwet, ook als deze toetsing beperkt blijft tot de klassieke grondrechten. De Regering vindt hierbij in ieder geval de geachte afgevaardigden mevrouw Kappeyne en de heren Jurgens, Van Mierlo en Tilanus aan haar zijde. Waarschijnlijk zijn nog meer leden het hiermee eens. Ik wil de argumenten voor dit standpunt releveren. Allereerst wil ik echter zeggen, dat men de wetgever, indien men toetsing van de wet aan de Grondwet aan de rechter toevertrouwt, niet ontsluit van de verplichting, zelf de Grondwet in acht te nemen. Daarover bestaat geen verschil van mening. De vraag is alleen, wie uiteindelijk moet beslissen over de vraag, of de Grondwet in acht is genomen. Moet deze taak aan de wetgever zelf toevertrouwd blijven of moet het mogelijk worden gemaakt, dat de rechter zich daarover uitspreekt? De Regering is van mening dat die taak bij de wetgever moet blijven. In het gehele beslissingsproces, dat wetgeving heet, zijn naar mijn mening voldoende schakels ingebouwd, waarin de grondwettigheid van een wetsontwerp wordt bekeken.

In de eerste plaats is er de ambtelijke voorbereiding van wetsontwerpen, waarin mijn departement een zeer belangrijke functie vervult, die door de andere departementen en door mijn collega's, hoofden van die departementen, wordt aanvaard. Dan komen de bewindslieden, vervolgens de Raad van State en na de indiening van ontwerp de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Zeker wanneer deze adviezen van de Raad van State in de openbaarheid zullen komen, zal de Kamer kennis kunnen nemen van de bezwaren van grondwettelijke aard die de Raad van State heeft aangevoerd. De Kamers kunnen dan nagaan of daaraan tegemoet gekomen is dan wel de grond beoordeelen, die de Regering voor de handhaving van haar standpunt aanvoert. Ongetwijfeld zal dan ook door de wetenschap zijn gereageerd op de wetsontwerpen en op het advies van de Raad van State, zodat ook van maatschappelijke zijde toetsing, zij het geen beslissende, plaatsvindt. Hierbij hoeft niet per se de wetenschap te toetsen; dit kan ook door tal van andere mensen worden gedaan.

Wordt dan uiteindelijk een standpunt bepaald over de grondwettigheid van een wetsontwerp, dan is dat een na

een democratisch proces tot stand gekomen beslissing. Men kan het daarmee eens zijn of niet, maar daarmee is de zaak inderdaad finaal beslist. Is het parlement van oordeel dat een wetsontwerp ongrondwettig is, dan komt de wet niet tot stand of zij komt niet ongewijzigd tot stand. Is de wet eenmaal tot stand gekomen, dan hebben de politieke organen gesproken en dan ligt het niet voor de hand, een rechterlijk orgaan daarover nogmaals zijn oordeel te laten geven. Dat zie ik niet als de taak van de rechter in dat gehele proces van wetgeving.

Er zijn ook risico's aan verbonden. In de eerste plaats is er het risico van de rechtsonzekerheid. Gedurende de gehele tijd, waarin de rechter nog geen definitief oordeel over de grondwettigheid van een wet heeft gegeven, zou men kunnen zeggen, dat sprake is van een soort zwevende rechtstoestand. Dit zou op zichzelf het doel, dat de wet beoogt te dienen, kunnen frustreren, al zou na verloop van tijd de rechter het stempel van grondwettigheid op de wet zetten. Men moet er echter niet aan denken, wat er zou gebeuren wanneer al datgene wat ter uitvoering van een wet moet worden gedaan is gedaan en er ineens een rechterlijke uitspraak komt die zegt, dat de zaak ongrondwettig is. Ik spreek hierbij nog niet eens over de mogelijkheid van juridische acties op grond van een onrechtmatige daad van wetgeving. In de tweede plaats zijn er ook risico's voor de rechter. Ik heb in de derde openbare commissievergadering al gezegd: de rechter is geen politiek orgaan en behoort dit ook niet te worden. Voert men echter het rechterlijk toetsingsrecht in, dan is het haast onvermijdelijk, dat hij impliciet doet blijken van een oordeel over een politieke strijdsvraag, voor zover deze strijdsvraag door een bepaalde wettelijke maatregel is beslist.

Invoering van een rechterlijk recht van toetsing van wetten aan de Grondwet of aan de grondrechten is mede daarom zo'n hachelijke onderneming, omdat de werking van de uitspraak (ik zeg dit in verband met opmerkingen van de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet) van de rechter niet ophoudt bij het concrete geval dat aan hem is voorgelegd. De Hoge Raad beslist altijd in concrete gevallen. Het gaat nooit om een algemeenheid van gevallen. Al in 1938 echter schreef Telers in het Gedenckboek Burgerlijk Wetboek een prachtig artikel over de *arrêt des règlements* van de Hoge Raad, over die uitspraken van de Hoge Raad sedert 1838 gegeven, die welis-

waar beslissingen in concrete gevallen betroffen, maar die een algemene werking hadden en die soms delen van de wetgeving buiten werking hebben gesteld. Men denke aan de beslissing van de Hoge Raad over de echtscheiding bij onderlinge toestemming. Men heeft dit omzeild door aan het begrip 'tegenspraak' en aan 'bewijs' een bepaalde duiding te geven.

Mijnheer de Voorzitter! Als de rechter, met het oog op de Grondwet, bepaalde wetgeving in een concreet geval buiten toepassing heeft verklaard, zal zijn uitspraak in verreweg de meerderheid der gevallen tot gevolg hebben, dat zij ook in de toekomst geen toepassing meer kan vinden. Het is zelfs denkbaar, dat de rechter in zijn overwegingen gaat aangeven, waaraan toekomstige wetgeving moet voldoen, wil zij niet weer met het oordeel van ongrondwettigheid worden getroffen. In West-Duitsland is dit meermalen gedaan door het hof van Karlsruhe. Kortom, mijnheer de Voorzitter: Bij de invoering van een rechterlijk toetsingsrecht heeft de wetgever niet meer het laatste woord in vragen van grondwettigheid. Als regering en parlement het oneens zouden zijn met het rechterlijk oordeel en zij de onverbindend verklaarde wetgeving willen handhaven, wacht hun de lange weg van de grondwetsherziening. Hierbij kan zich ook nog de mogelijkheid voordoen, dat er in het parlement wel een meerderheid voor grondwetsherziening is, maar niet een meerderheid van twee/derde.

De tegen het oordeel van de gewone wetgever ingaande opvatting van de rechter blijft dan gehandhaafd. Dit mag men ook wel in zijn overwegingen betrekken wanneer men voor toetsingsrecht pleit.

Ten slotte mag men niet vergeten, dat de rechter in beginsel in volle omvang zal mogen toetsen en dat er geen zekerheid over is, dat hij slechts marginaal zal toetsen. Het is wellicht mogelijk, in de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat een rechter slechts marginaal mag toetsen, hetgeen overigens niet zo eenvoudig te bepalen is. Marginale toetsing is een van de voorbeelden, dat een rechterlijke praktijk heel moeilijk in een concrete wetsbepaling te vangen is, maar wel in een reeks van rechterlijke uitspraken tot uitdrukking kan worden gebracht. Men zou bij voorbeeld kunnen zeggen, dat de wetsbepalingen buiten toepassing blijven indien de rechter van oordeel is, dat de wetgever in redelijkheid niet tot een oordeel van de grondwettigheid van de wet heeft kunnen komen, maar,

Minister De Gaay Fortman

mijnheer de Voorzitter, ik zie al voor mij, hoe dit gezelschap zich zal voelen wanneer op een steenworp afstand hier vijf wijze mannen zeggen, dat de Tweede Kamer niet in redelijkheid tot de grondwettigheid van een dergelijke bepaling heeft kunnen besluiten. Het lijkt mij niet aantrekkelijk.

In de derde openbare commissievergadering is gesproken over het verschil tussen toetsing van wetten aan verdragen en toetsing van wetten aan de Grondwet. Ik zou kortheidshalve hier naar willen verwijzen.

Ik mag nog even resumeren: Wij blijven voorkeur houden voor de wetgever voor wat betreft de vraag of wetten getoetst moeten worden aan de Grondwet. De Kamers zullen daarbij haar oordeel in de toekomst mee kunnen vormen aan de hand van openbare adviezen van de Raad van State. Dit sterkt de Regering in haar voorkeur voor de bestaande situatie van de onschendbaarheid van de wet boven het ingrijpen van zulk een ingrijpend instituut als het toetsingsrecht.

De geachte afgevaardigde de heer Van Mierlo heeft nog een variant naar voren gebracht. Zijn suggestie houdt in dat, indien de Hoge Raad een wet in strijd acht met een grondrecht, er een verplichting tot herbezinning over die wet ontstaat voor regering en parlement. In die conceptie zou naar het oordeel van de Hoge Raad behoudens het ontstaan van die verplichting voor regering en parlement verder geen rechtsgevolg zijn verbonden. Ongeveer hetzelfde dus wat het geval is wanneer cassatie in het belang der wet plaatsvindt.

De heer Van Mierlo wees zelf reeds op voetangels en klemmen in dit verband. Ik zal er enkele noemen. Eigenlijk gelden toch weer dezelfde bezwaren als tegen het eigenlijke toetsingsrecht, want het is de rechter die een oordeel geeft over de grondwettigheid van een wet. Evenzeer als bij het eigenlijke toetsingsrecht kan de rechter in de politieke discussie worden betrokken en bovendien zit ook hier weer een verleiding in voor de rechter om aan te geven, op welke wijze de ongrondwettigheid kan worden opgeheven. De omstandigheid dat het oordeel van de Hoge Raad geen bindende rechtskracht heeft in dit verband, strookt niet met de functie van de rechtspraak. Bovendien moet men zich de justitiabele voorstellen. Hij heeft een zaak aanhangig gemaakt. Hij brengt die tot de Hoge Raad. Hij wint het bij de Hoge Raad. Hij krijgt te horen dat hij gelijk

heeft, maar dat hij niet gelijk krijgt. Een dergelijke vorm van toetsing zal bij de justitiabele ...

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat is nu toch ook zo? Er zijn veel rechters die in hun vonnis verwerken dat zij eigenlijk vinden dat het tegen de Grondwet is, maar dat zij nu eenmaal de wet moeten naleven.

Minister **De Gaay Fortman**: Daar ben ik ontzettend benieuwd naar, uit professionele belangstelling.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb dat enige uren geleden gehoord van een staatsrechtsgeleerde, die in dit gebouw aanwezig is. Ik zal proberen daar in tweede termijn iets over te vertellen. Ik heb niet gevraagd naar de gevallen zelf.

Minister **de Gaay Fortman**: Het zou in strijd zijn met een artikel van de Wet houdende algemene bepalingen, dat de rechter de innerlijke waarde of billijkheid van de wet niet mag beoordelen. In het algemeen is de rechter daar gevoelig voor.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Als ik letterlijk weergeef wat ik zojuist hierover hoorde dan is het, dat in rechterlijke uitspraken allusies voorkomen op een mogelijke ongrondwettigheid, dat de rechter mededeelt dat hij daar wel een beetje mee zit, maar dat dit de wet is.

Minister **de Gaay Fortman**: De rechter behoort niet te zitten met dingen. U moet zich maar houden aan de grondwet van de Ierse rechters: I may be wrong, I sometimes am, I never doubt. Dat is de grondwet voor de rechtspraak. Een rechter die zegt ik zit er zo mee, die doet beter de handel in te gaan.

De heer **Van Mierlo** (D'66): De rechter geeft aan dat hij niet anders kan dan de wet toepassen, hoewel hij in zijn bewijsvoering en in zijn argumentatie de aanspraken op het grondwetsartikel op zichzelf wel ziet.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik sluit niet uit dat het wel eens gebeurd is. Ik zou geen voorbeelden weten, maar ik herinner mij wel iets gelezen te hebben en ik dacht: dat deugt niet in de zin van: Nu geef je een oordeel over iets, waarover je geen oordeel behoort te geven. Maar dat het in tal van gevallen zo zou zijn, ja ... rechters zijn ook mensen, die doen ook wel eens iets wat rechtens niet mag.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Gaat u niet apart in op de vraag van de klassieke grondrechten en de toetsing?

Minister **De Gaay Fortman**: Ik dacht dat ik dat gedaan had.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik dacht, dat u meer het algemene probleem aan de orde hebt gesteld.

Minister **De Gaay Fortman**: Nee, nee. Ik heb gezegd: Niemand wil de algemene toetsing; nu ga ik praten over de toetsing van de klassieke grondrechten.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dan hebt u de bezwaren wel breed uitgemeten.

Minister **De Gaay Fortman**: Maar daarvoor hebt u mij toch laten komen. Wat kan ik beter doen dan, wanneer ik van iets overtuigd ben, daar met verve over te spreken?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat stel ik ook bijzonder op prijs. Dat weet u wel van mij. Aan de andere kant is het echter zo dat het element van de bescherming van de persoon tegen een enkel uitglijden van de wetgever ook minstens grote aandacht verdient. Uw hele betoog is op mij eigenlijk overgekomen als: Nu is de Minister bezig in het algemeen zich nog eens sterk te maken dat er geen toetsing van de wet aan de Grondwet nodig is. Ik heb al gezegd dat ik dat helemaal met hem meevoel. In deze kleine sector zitten echter nog een paar aspecten meer dan alleen dat men het zomaar kan afwijzen.

Minister **De Gaay Fortman**: Maar een sector die politiek ook veel gevoeliger ligt dan andere sectoren. Men denke aan de zaken van het recht van vereniging en vergadering, de persoonlijke levenssfeer en de uitwerking die daarvan nodig zal zijn, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van nieuwsgaring indien men die zou willen opnemen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat is op zich zelf waar. Ik heb ook gezegd dat wij deze rechten stuk voor stuk moeten opsommen als wij hierover denken. Willen wij de mondige burger de plaats geven die hij vandaag de dag in de maatschappij verdient, dan moeten wij mijns inziens erg oppassen, het toetsingsrecht van de wet aan de persoonlijke klassieke grondrechten helemaal van de kaart te poetsen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Wat heeft dat nu met de mondigheid van de burger te maken? De mondigheid van de burger dringt door in zijn invloed op de wetgevende macht. Die wetgevende macht wordt nu juist beperkt door de rechtsonzekerheid die wordt geschapen door de rechterlijke toetsing.

De heer Franssen (P.v.d.A.): Ik heb in mijn eerste interventie medegedeeld, dat wij een aantal belemmeringen zien. Ik deel ook de bezwaren van de rechtsonzekerheid die wij kunnen krijgen. Mijns inziens moeten wij evenwel alle inventiviteit vergaren om er ten aanzien van de klassieke grondrechten die op de persoon zijn gericht uit te kunnen komen.

Minister De Gaay Fortman: Ik kan niet meer zeggen – ik heb begrepen dat ik een beetje wijdlopieg ben geweest – dan ik heb gedaan. Ik vind het intrinsiek verkeerd. Ik erken dat iemand daardoor wel eens zijn recht niet kan krijgen. Wij moeten echter ook bedenken, dat men de rechtsgang soms zo kan verlengen dat iemand in de loop van die rechtsgang, doordat het zo ontzettend lang duurt, zijn recht de facto verliest, hoewel hij het na een heel lange tijd krijgt.

Het verheugt mij dat verschillende sprekers zich kunnen vinden in het standpunt dat de Regering kenbaar heeft gemaakt over de grondwettelijke regeling van de openbaarheid van bestuur. Wij achten de openbaarheid van bestuur zulk een belangrijk beginsel dat het het waard is, in de Grondwet als fundamentele wet van onze rechtsorde te worden opgenomen. In dit opzicht verschil ik dus helaas weer van mening met de geachte afgevaardigde de heer Jurgens.

Speciaal tot de geachte afgevaardigde de heer Franssen richt ik mij als ik zeg, dat ik de openbaarheid van bestuur zie als een beginsel dat te zamen met een mentaliteit van openheid bij het bestuur kan leiden tot een betere en meer democratische bestuursvorming. Daarin vinden de geachte afgevaardigde en ik elkaar dus. Maar daarbij dient er een afweging plaats te vinden tussen het openbaarheidsbelang en andere belangen van goed bestuur, bijvoorbeeld de staatsveiligheid, de opsporing van strafbare feiten, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Die belangenafweging wil de Regering in de toekomstige grondwetsbepaling tot uitdrukking brengen. Zij zal dan nader worden uitgewerkt in de toekomstige wet op de openbaarheid van bestuur, die overigens – dat bewijst weer dat de Grondwet de grondrechten niet afgrendelt – naar wij hopen zal voorafgaan aan de wijziging van de Grondwet.

De geachte afgevaardigde de heer Aarts stelde enkele vragen over de toekomstige wettelijke regeling van de

openbaarheid van bestuur en met name over de in te stellen raad voor de openbaarheid van bestuur. Ik hoop dat de geachte afgevaardigde er begrip voor zal hebben, dat ik op deze vragen thans niet inga. Het advies van de Raad van State over het wetsontwerp is binnen. Er wordt gewerkt aan het nader rapport. Ik heb goede hoop dat het wetsontwerp zeer binnenkort kan worden ingediend. De geachte afgevaardigde vindt daar het antwoord op zijn vragen.

Met de bijzondere positie van de Raad van State wordt in het wetsontwerp openbaarheid van bestuur rekening gehouden. Hoe de uitzonderingen op de openbaarheid van de adviezen van de Raad van State er precies zullen uitzien zal binnenkort blijken uit het in te dienen wetsontwerp. Met 'uitzonderingen op de openbaarheid' wil niet gezegd zijn dat de Regering slechts in beperkte mate de adviezen van de Raad van State openbaar wil maken. Zij wil daarbij zover gaan als maar enigszins mogelijk is.

Over de vraag of bij de beoogde grondwetsherziening ook moet worden overgegaan tot het deinstitutionaliseren van de aanwijzingsprocedure van de commissaris van de koningin en de burgemeester blijven de meningen verdeeld. Dat bleek tijdens de openbare commissievergadering en dat is ook nu weer gebleken. De Regering handhaaft haar zienswijze dat die aanwijzingsprocedure niet in de Grondwet behoeft te worden vastgelegd, maar kan worden overgelaten aan de gewone wetgever.

Deze opvatting van de Regering berust niet, zoals de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne veronderstelde, op de overweging dat deze zaak in beweging is, maar op het oordeel dat dit een onderwerp is dat aan de gewone wetgever kan en mag worden toevertrouwd.

De geachte afgevaardigde de heer Aarts gewaagt in dit verband van het lopen van onnodige risico's. Ik voel mij echter eensgezind met de geachte afgevaardigde de heer Jurgens in zijn interruptiedebat met de heer Aarts. Ook ik heb op dit punt alle vertrouwen in de wetgever. Ik ben niet bevreesd voor een voortdurende wisseling van inzichten op dit punt en dat staat los van mijn persoonlijke voorkeur voor de ene dan wel de andere manier van aanwijzing van deze functionarissen. Wanneer de Regering als haar mening uitsprekt dat deze materie gedeinstitutionaliseerd kan worden, dan houdt dit in dat de Regering ook aan de wetgever toevertrouwt bij zijn keu-

ze omtrent de aanwijzingsprocedure rekening te houden met de voor- en nadelen die èn aan het stelsel van benoeming èn aan het stelsel van verkiezing kleven. Ik behoeft die voor- en nadelen niet nog eens te noemen; zij zijn al vele malen ter sprake gekomen. Het zal duidelijk zijn dat de Regering ontraadt de motie van de geachte afgevaardigde op dit punt aan te nemen. De vraag op welke wijze de inspraak bij de aanwijzing van commissarissen en burgemeesters het best kan worden gerealiseerd raakt in elk geval de Grondwet niet. De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft mij eraan herinnerd dat ik in de openbare commissievergadering heb gezegd nog eens over formalisering van die inspraak te willen nadenken. Nu moet de geachte afgevaardigde het mij ten goede houden, maar ik vind het tijdsverloop tussen wat ik zei in de openbare commissievergadering en 23 januari te kort om op dat punt al tot een conclusie te hebben kunnen komen. Ik moet wel zeggen dat het huidige stelsel dat zo min mogelijk geformaliseerd heeft, grote voordelen heeft. Ik ben geneigd liever eerst nog wat ervaring met dat stelsel op te doen alvorens tot formalisering over te gaan. Over de gewestvorming kunnen wij kort zijn. De materie van de gewestvorming, de wijze waarop de gewestwet eruit zal komen te zien, is op het ogenblik niet aan de orde. Het gaat er alleen om dat de grondwet bepaalde oplossingen op het stuk van de gewestvorming niet bij voorbaat moet blokkeren. Het is heel goed mogelijk dat de Regering enerzijds met de zeer ruime formulering van de staatscommissie-Cals-Donner komt en dat anderzijds uit het wetsontwerp over de gewestvorming de conclusie wordt getrokken dat daarvoor de grondwet niet gewijzigd behoeft te worden. Ik wil echter niet het risico lopen dat door deze Kamer ten aanzien van de gewestvorming aan een oplossing de voorkeur wordt gegeven die ons in strijd zou brengen met de Grondwet.

De Grondwet moet zo zijn geredigeerd dat, zoals ook in niet onbelangrijke geschriften bepleit is, gewesten moeten kunnen treden in de plaats van gemeenten of provincies. Dat is van achterswaardige zijde verdedigd. Op het ogenblik kan het niet, want de Grondwet gaat uit van het bestaan van provincies en gemeenten.

Ik zeg niet dat ik dit wil. Wij zijn, naar mijn mening, op weg naar een oplossing – daarmee schieten wij goed op – die binnen het raam van de bestaande

Minister De Gaay Fortman

Grondwet verwezenlijkbaar is. Het enige waarom het gaat is dat wij de Grondwet zo maken dat zij straks, wanneer zich nieuwe inzichten baan breken, niet in de weg staat aan nieuwe ontwikkelingen.

De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft nog gevraagd of het zinvol zou zijn de decentralisatie – dan vermoedelijk als een bestuurlijk grondrecht – in de Grondwet op te nemen. Ik ben daar geen voorstander van. Wij treden dan buiten het kader van klassieke grondrechten en sociale grondrechten.

De Grondwet kent overigens het beginsel van de decentralisatie reeds, want het is langzamerhand in Nederland gemeengoed dat, wanneer men spreekt over iets dat in overeenstemming moet zijn met de wet, dit niet alleen in overeenstemming moet zijn met de concrete wetsbepalingen, maar ook met het systeem van de wet, met de wet in haar totaliteit. Welnu, de gedachte van de decentralisatie, de verplichting tot decentralisatie en tot handhaving en bescherming ervan ligt in de huidige Grondwet duidelijk opgesloten, omdat onze huidige Grondwet uitgaat van het stelsel van gedecentraliseerd openbaar bestuur.

De heer Aarts (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Dat geldt alleen voor de wetgeving maar niet voor het bestuur. Uiteraard zijn de rechten van de lagere organen gegarandeerd door de Provinciewet, gemeentewet en andere wetten, die weer hun steun vinden in de Grondwet. Een Bibliotheekwet echter kon hier toch tot stand komen. Ik wil niet zeggen, dat die het toppunt is van centralistisch bestuur. Deze is alleen maar als voorbeeld genoemd. U hebt er indirect ook al eens op gewezen. In de Grondwet komt geen enkele richtlijn voor, hoe in het samenspel tussen gemeenten en provincies de spreiding van macht naar beneden toe als richtsnoer moet dienen. Er staat alleen in de Grondwet: er zullen gemeenten zijn, er zullen gemeentebesturen zijn, die hun eigen, autonome taak hebben. Voor het hele gebied van het medebewind, waar de wet medewerking eist van de lagere organen, bestaat voor het bestuur echter geen richtlijn.

Minister De Gaay Fortman: Dat is heel iets anders. Dan zou je een wetsontwerp op de decentralisatie moeten maken met regels. Als met een algemene formule was volstaan, zou dan naar uw mening deze Kamer de Bibliotheekwet niet hebben aangenomen?

De heer Aarts (K.V.P.): Nu kan ik hetzelfde zeggen als wat de Minister daarstraks tegen de heer Jurgens zei: er zit iets in van een richtlijn, een programmatische norm aan het bestuur om zo te handelen. Dat is toch ook een beetje de bedoeling van de Grondwet.

Minister De Gaay Fortman: Ten eerste acht ik het heel moeilijk te formuleren. Ten tweede heb ik al betoogd, dat uit het systeem van de Grondwet het beginsel van het gedecentraliseerd bestuur onmiskenbaar voortvloeit. Men kan niet zeggen: Er staat alleen maar in, dat er provincies en gemeenten zijn. Het constitutioneel stelsel heeft zich ontwikkeld op basis van de decentralisatie.

De heer Aarts (K.V.P.): Kunt u met voorbeelden aangeven, hoe deze mentaliteit – het is inderdaad meer een kwestie van mentaliteit dan van wetgeving – hoe deze mentaliteit van decentralisatie door de Grondwet gevorderd zou worden?

Minister De Gaay Fortman: Ik beroep mij op het systeem der Grondwet, dat uitgaat van waterschappen, van provincies, van gemeenten. Daarbij heeft men de gemeentewet, de Provinciewet, de Waterstaatswet en de Keurenwet. Uit dat hele stelsel blijkt, dat men het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger wil brengen. Het blijkt ook hieruit, dat van degene die wil centraliseren, altijd wordt geëist, dat hij bewijst, dat het noodzakelijk is. Tal van memoeries beginnen met te stellen, dat het ons geweldig leed doet, omdat wij fervente voorstanders zijn van decentralisatie, maar dat wij menen, dat in dit geval, enz. Men weet, dat men zich in dit land legitimeren moet. Het kunnen binnen een Kamer met dezelfde samenstelling zelfs wisselende meerderheden zijn. Men kan zeggen, dat de hele zaak van de aardgaspijzen een inbreuk is op het beginsel van decentralisatie. Het was heel merkwaardig, dat Staatssecretaris Polak en ik tot de eersten behoorden, die zeiden: Dat kun je echt niet aan de gemeenten overlaten; dit moet je echt centraliseren. Verder is het meestal zo, dat als wij ons in een gezelschap bevinden, er wordt gezegd: Ge komt zeker vertellen, dat het beginsel van het openbaar bestuur in Nederland is, dat het gedecentraliseerd is. Verschillende geachte afgevaardigden hebben opmerkingen gemaakt over de procedure van de grondwetsherziening. De staatscommissie stelt voor na de eerste lezing van de grondwetsherziening de beide Kamers te ontbinden en direct te doen verkiezen, waarna

een verenigde vergadering de herzieningsvoorstellen in tweede lezing in overweging neemt. Behandeling van de tweede lezing door beide direct gekozen nieuwe Kamers in verenigde vergadering is op zich logischer dan het huidige stelsel, waarin de Eerste Kamer in tweede lezing over de voorstellen oordeelt, zonder door een directe kiezersraadpleging opnieuw te zijn samengesteld. Niettemin is de Regering van oordeel, dat het niet noodzakelijk is, de Eerste Kamer te betrekken bij de tweede lezing. In de eerste lezing neemt de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer aangenomen herzieningsvoorstellen in heroverweging. Die voorstellen liggen voor haar; zij kan ze aannemen of verwerpen. Als zij ze aanneemt kan alleen het voorstel, zoals het er ligt, bij de Tweede Kamer opnieuw worden ingediend. Ik acht het nog steeds belangrijk, dat de kiezers zelf nog over de aanhangige wijzigingen worden gehoord. Ik weet wel, dat de geachte afgevaardigde de heer Jurgens heeft gezegd: Omdat het telkens gebeurt bij gelegenheid van periodieke ontbinding, let de kiezer niet op. Ik ben van mening, dat als de kiezer niet oplet, hij ook bij een andere ontbinding niet zou opletten. Waarom zou hij, wanneer het gaat om een periodieke ontbinding, zich niet interesseren voor een daarbij aan de orde zijnde grondwetswijziging? Het zou een merkwaardige redenering in het brein van de kiezer zijn.

De heer Jurgens (P.P.R.): Dat is een zeer eenvoudige zaak, omdat het ter zake van de gewone verkiezingen in de allereerste plaats gaat om het opnieuw aanwijzen van degenen, die de kiezer vier jaar lang in de Kamer moeten vertegenwoordigen. In dat verband is een wijziging van de Grondwet een secundaire zaak. Dat is toch wel heel duidelijk gebleken.

Minister De Gaay Fortman: Het komt ook – dit moet men eenvoudigweg erkennen – omdat er tal van grondwetswijzigingen zijn, die niet tot de verbeelding spreken – en ook niet behoeven te spreken – van de kiezer.

De heer Jurgens (P.P.R.): Ik heb gewezen op het voorbeeld uit 1948; die wijziging – de afscheiding van Indonesië – sprak weer tot de verbeelding. Er is ook een inzicht in de resultaten, die deze specifieke kwestie had op de uitslag van de verkiezingen. Die weken nauwelijks af van wat er anders gebeurd zou zijn.

Minister De Gaay Fortman: Dat weet u niet.

Minister De Gaay Fortman

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Het is inderdaad niet te bewijzen, maar is het wel aanwijsbaar, dat bij alle verkiezingen met een grondwetswijziging de wijziging geen rol van enige betekenis heeft gespeeld? Dat is aantoonbaar.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat ligt dan aan de politieke partijen; die praten wel over allerlei andere zaken, maar niet over de grondwetswijziging.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik meen, dat u de zaken iets te eenvoudig voorstelt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik meen van niet.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Volgens mij is er ook nog de complicatie, dat het bij periodieke verkiezingen gaat om het samenstellen van een Kamer, die over de samenleving gaat oordelen bij meerderheidsbesluiten. Wanneer een grondwetswijziging wordt meegenomen – b.v. een wijziging, die in deze Kamer een meerderheid heeft gekregen, maar geen gekwalificeerde – dan moet het electoraat zich als het ware opwerken tot twee derde. Het is sprake van een vermenging van twee soorten zaken, die een verschillende betekenis hebben. Het wordt echter tegelijkertijd aan het electoraat gepresenteerd. Het is overigens de reden waarom ik onder andere tot de conclusie kom, dat die twee derde meerderheid moet worden afgeschaft. Ik ben niet tegen het systeem van de tweede lezing, wanneer men dan bij periodieke verkiezingen een grondwetswijziging meeneemt.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik meen dat het voorbeeld van de geachte afgevaardigde tegen zijn stelling pleit. Er is een voorstel tot grondwetswijziging aangenomen, niet met een tweederde meerderheid, maar met een gewone meerderheid. Dat duidt erop, dat er een politieke controverse is, want bij een grondwetswijziging streven Regering en Kamer ernaar, om zoveel mogelijk al bij de eerste lezing duidelijk te maken, dat het om een zaak gaat, die het straks halen zal. Wij doen allen ons best daarvoor. Nu komt er alleen maar een enkelvoudige meerderheid. Dat is het vast een geweldig politiek punt. Dan zie ik niet waarom dit niet bij de periodieke verkiezingen bij al die politieke punten, die er zijn, kan worden meegenomen. Er kan dan toch tegen de kiezers worden gezegd: Daarover moeten jullie eens goed denken.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik koppel dit aan het zoëven naar voren gebrachte bezwaar, dat de constitutie nooit zal

gaan over dagelijkse zaken. De programma's van de politieke partijen handelen alle over de dagelijkse zaken. Bij het oordeel van de kiezers zullen die dagelijkse zaken prevaleren boven die andere zaak, ook al zou die partij, waarvoor zij op die punten willen kiezen, dan niet het standpunt huldigen van die persoon, ter zake van de grondwetswijziging. Het loopt altijd mank.

Minister **De Gaay Fortman**: Al deze interventies tenderen in de richting van: De kiezer zal zich niet voor grondwetsherzieningen interesseren, omdat zij zelden of nooit over dingen van de dag gaan. Die stelling zal men uit mijn mond niet horen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik zeg niet, dat de kiezers zich daarvoor niet interesseren, maar het zijn ongelijksoortige zaken, die in één pakket gestopt worden. Nu is dat met een partijprogramma sowieso al het geval. Op essentiële zaken zal de kiezer een keuze maken. Ik vind de constitutionele zaken van een dusdanig andere orde, dat men die nauwelijks nog in dat ene pakket kan brengen.

Minister **De Gaay Fortman**: Wij hadden het over de ontbinding en ik vond dat ik de geachte afgevaardigde de heer **Jurgens** moest doen blijken dat ik het niet met hem eens was. In wezen gaat het echter over de herzieningsprocedure. Voor die herzieningsprocedure is ontbinding nodig. In de gedachtengang van de Regering zal alleen de nieuw-verkozen Tweede Kamer zich na ontbinding bezighouden met de in eerste lezing tot stand gekomen herzieningsvoorstellen. Het doel van de tweede lezing is om de kiezers in de gelegenheid te stellen – of zij er gebruik van maken is een tweede – zich uit te spreken over de in eerste lezing aanvaarde herzieningsvoorstellen. Dat doel – niemand ontkent dat dat het doel van de ontbinding is – wordt helemaal bereikt door de ontbinding en de nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer en beoordeling in tweede lezing van de voorstellen door die Kamer alleen. Dan wordt de Eerste Kamer echt een zuivere doublure. Juist omdat onze herzieningsprocedure zo zwaar is, meen ik dat men deze kleine verbetering met vrucht zou kunnen aanbrenge-

Minister **De Gaay Fortman**: Wij hadden het over de ontbinding en ik vond dat ik de geachte afgevaardigde de heer **Jurgens** moest doen blijken dat ik het niet met hem eens was. In wezen gaat het echter over de herzieningsprocedure. Voor die herzieningsprocedure is ontbinding nodig. In de gedachtengang van de Regering zal alleen de nieuw-verkozen Tweede Kamer zich na ontbinding bezighouden met de in eerste lezing tot stand gekomen herzieningsvoorstellen. Het doel van de tweede lezing is om de kiezers in de gelegenheid te stellen – of zij er gebruik van maken is een tweede – zich uit te spreken over de in eerste lezing aanvaarde herzieningsvoorstellen. Dat doel – niemand ontkent dat dat het doel van de ontbinding is – wordt helemaal bereikt door de ontbinding en de nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer en beoordeling in tweede lezing van de voorstellen door die Kamer alleen. Dan wordt de Eerste Kamer echt een zuivere doublure. Juist omdat onze herzieningsprocedure zo zwaar is, meen ik dat men deze kleine verbetering met vrucht zou kunnen aanbrenge-

aan dat de Eerste Kamer een doublure wordt, ook niet als zij rechtstreeks wordt gekozen. Dat betekent dan dus dat de Eerste Kamer een heroverweging op zo'n speciale manier doet, dat die heroverweging de moeite waard is. Dan begrijp ik niet hoe u de ontbinding na de eerste lezing bij de Eerste Kamer kunt weigeren. Want ook het bij grondwetsvoorstellen beoordelen in tweede lezing, zal het heel belangrijk zijn hoe de Eerste Kamer heroverweegt en dan is het in uw systeem van zeer groot belang dat de kiezer daarop invloed kan uitoefenen. Juist die tweede lezing met een nieuwe Eerste Kamer kan dus zeer belangrijk zijn.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De praktijk wijst het niet uit want ...

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De nieuwe praktijk is er niet.

Minister **De Gaay Fortman**: De praktijk wijst niet uit dat op het ogenblik de heroverweging in tweede lezing door de Eerste Kamer zo uitzonderlijk belangrijk is. Dat wijst de praktijk helemaal niet uit. Als u kijkt hoeveel pagina's van de Handelingen de tweede lezing in de Eerste Kamer beslaat is dat vrijwel niets.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Er zijn echter wel in de praktijk een paar gevallen bekend dat grondwetswijzigingsvoorstellen bij tweede lezing in de Eerste Kamer gesneuveld zijn, zoals u weet.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat ongelukkige voorstel over het verschuiven van Prinsjesdag. Dat was alleen het gevolg van het feit dat de Regering haar plicht niet had gedaan en aan het initiatiefontwerp niet de Koninklijke goedkeuring had doen onthouden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik kan nog wel een belangrijker onderwerp noemen, namelijk de uitbreiding van het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer, voorgesteld in 1952 en in tweede lezing door de Eerste Kamer verworpen. Daardoor werd dit pas in 1956 gerealiseerd.

Minister **De Gaay Fortman**: Dat is juist, maar toen is de Kamer in 1956 tot bezinning gekomen. Toen is het immers wel aangenomen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat bewijst toch dat een zeer belangrijk punt in de Eerste Kamer ...

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, het bewijst alleen dat wel eens een wetsontwerp, ook wat betreft grondwetsherziening, in tweede lezing verworpen is.

Minister **De Gaay Fortman**

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Maar wilt u dan zeggen dat die heroverweging in 1952 waardeloos is geweest? Dan zoudt u even goed kunnen zeggen dat de Eerste Kamer wel afgeschaft kan worden, want dan twijfelt u aan de heroverweging als zodanig.

Minister **De Gaay Fortman**: Daar twijfel ik helemaal niet aan, mijnheer de Voorzitter. U zult uit mijn mond ook niet horen dat de heroverweging, van wie dan ook, waardeloos is geweest. Mijnheer de Voorzitter! Ik heb nu de mening van de Regering gegeven. De procedure van grondwetsherziening is zwaar. Als men nu deze kleine verbetering zou kunnen aanbrengen, waar de praktijk uitwijst, zeker die van de laatste jaren, dat de heroverweging door de Eerste Kamer niet volstrekt noodzakelijk is, dan stel ik dat wij deze verbetering moeten aanbrengen.

De motie-De Kwaadsteniet op stuk nr. 22 stelt onder meer voor, de Eerste Kamer te doen blijven verkiezen door de leden van de provinciale staten, zij het voor de duur van vier jaar, waarbij die Kamer in haar geheel aftreedt. Indien in dit stelsel van verkiezingen – en dit geldt ook voor het huidige stelsel – de Eerste Kamer met het oog op grondwetsherziening ontbonden wordt, laat zich met recht de vraag stellen wat de zin van die ontbinding is. Het doel van de ontbinding is, de kiezers in de gelegenheid te stellen, zich uit te spreken over de in de eerste lezing tot stand gekomen herzieningsvoorstellen. Wanneer de provinciale staten deze Kamer verkiezen, is van volksraadpleging in feite geen sprake. De provinciale staten worden niet ontbonden en opnieuw gekozen met het oog op de tweede lezing van de grondwetsherziening. Aan de raadpleging van de kiezers met het oog op de grondwetsherziening wordt dus afbreuk gedaan. Daarom geldt bij de in de motie-De Kwaadsteniet bedoelde verkiezing van de Eerste Kamer door de provinciale staten eens te meer, dat inschakeling van die Kamer bij de tweede lezing van grondwetsherziening niet zinvol is.

Met betrekking tot het vereiste van twee/derde meerderheid voor het aannemen van grondwetsvoorstellen in tweede lezing – de geachte afgevaardigde de heer Van Mierlo en mevrouw Kappeyne hebben dit punt aangeroerd – merk ik het volgende op.

Het is naar mijn indruk juist, dat de fundamentele regels van ons staatsbestel pas gewijzigd worden wanneer een grote meerderheid dit verlangt.

Het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid betekent een zekere vastheid, waarbij grondwettelijke waarborgen niet tegen de wil van een belangrijke minderheid ongedaan kunnen worden gemaakt. Derhalve dient dit vereiste van een twee/derde meerderheid te worden vastgehouden.

Tot de geachte afgevaardigde de heer Jurgens kan ik het volgende zeggen. De geachte afgevaardigde heeft herziening van de procedure van de grondwetsherziening bepleit, hetzij door uitschakeling van de Eerste Kamer van de tweede lezing, hetzij door een algehele vervanging van de tweede lezing door een wetgevingsreferendum. Met de geachte afgevaardigde ben ik van mening, zoals ik reeds eerder stelde, dat de Eerste Kamer niet meer betrokken zou moeten worden bij de behandeling van de grondwetsherziening in tweede lezing. Met betrekking tot het wetgevingsreferendum ter vervanging van de tweede lezing verschil ik met de geachte afgevaardigde van mening.

Naast de bezwaren, die tegen een wetgevingsreferendum in het algemeen zijn aan te voeren, meen ik dat ten aanzien van de procedure van grondwetswijziging in het bijzonder nog een bezwaar moet worden vermeld. Op dit punt is namelijk ook van belang, dat Grondwet en gewone wet nauw met elkaar samenhangen. Deze verwevenheid maakt het bezwaarlijk, de mede-grondwetgeving aan andere dan de normale wetgevende organen op te dragen. Degenen, die de grondwetgeving tot stand brengen, dienen voor de consequenties ervan voor de gewone wetgeving gesteld te worden. Ik wijs derhalve een wetgevingsreferendum ter zake van grondwetsherzieningen in tweede lezing af.

Mijnheer de Voorzitter! Verschillende sprekers hebben vragen gesteld over de verdere gang van zaken na deze plenaire behandeling. Daarover merk ik het volgende op. De nota is, behalve aan de Tweede Kamer, ook aan de Eerste Kamer aangeboden. Dit is gedaan omdat de Regering het juist achtte, over de in de nota neergelegde denkbeelden ook met de Eerste Kamer van gedachten te wisselen. De Eerste Kamer stond trouwens op hetzelfde standpunt en had dit kenbaar gemaakt.

De voorlegging van de nota aan beide Kamers zou minder tot haar recht komen wanneer de Regering vervolgens weer naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer bepaalde onderdelen van een beoordeling door de Eerste Kamer zou uitsluiten door zich

formeel terug te nemen. Een dergelijke stap kan men dan ook niet verwachten, mijnheer de Voorzitter!

Daar staat tegenover, dat uitspraken, die in deze Kamer over bepaalde voorstellen vallen, natuurlijk wel hun invloed zullen doen gelden op de behandeling ervan in de Eerste Kamer; zij kunnen bij voorbeeld tot gevolg hebben, dat de Eerste Kamer meent zich daarmee minder intensief te moeten bezighouden. Dit is aan de Eerste Kamer ter beoordeling. De Regering voegt zich wat dit betreft naar de wensen van die Kamer. Over de wijze, waarop de Eerste Kamer de nota zou willen behandelen, heb ik nog geen definitieve voorstellen van de zijde van die Kamer ontvangen. Ik stel mij voor, daarover op korte termijn met de Voorzitter van de Eerste Kamer tot een afspraak te komen. Is deze behandeling achter de rug, dan zal het kabinet zich nader moeten bezinnen over de vraag, op welke punten al dan niet voorstellen tot grondwetsherziening zullen worden ingediend. Van de resultaten van die bezinning zal de Regering de Kamers mededeling doen. Ik neem aan, mijnheer de Voorzitter, dat dit nog vóór zomer mogelijk zal zijn. De voorbereiding van de wetsontwerpen gaat intussen gestadig door.

Mijnheer de Voorzitter! Aan het einde van mijn betoog keer ik terug naar het begin. Ik zou de Kamer nog eens dringend willen vragen, zich rekenschap te geven van de drang naar en de noodzaak van vernieuwing van onze constitutionele instelling op twee punten, namelijk op het punt van het kiesrecht en op het punt van de gekozen formatuur. Niemand kan garanderen, dat daarmee werkelijk verbetering zou kunnen worden bereikt, maar men mag die middelen niet verwaarlozen omdat verwacht mag worden, dat langs die weg wel verbetering zal kunnen worden bereikt.

Ik zou het bijzonder teleurstellend vinden wanneer de Kamer, daar zo algemeen is gevraagd om vernieuwing van het staatkundig bestel, te linker en te rechter zijde, op zo'n bescheiden wijze daaraan nog niet zou willen meewerken.



Staatssecretaris **Glastra van Loon**:

'Wij weten, dat voor vele oplossingen bezwaren kunnen worden aangedragen. Wij weten ook, dat praktische oplossingen vaak politieke problemen oproepen.'

Aldus, mijnheer de Voorzitter, sprak eergisteren de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden. Ik zeg hem dat nu graag na. Niemand van dege-

Staatssecretaris **Glastra van Loon**

nen die nu al een tiental jaren hebben getracht, een oplossing te vinden voor de problemen waarvoor ons parlementaire stelsel ons plaatst, heeft naar mijn stellige overtuiging de illusie gehad dat daarvoor complete oplossingen bestonden, of oplossingen zonder bezwaren. Dergelijke oplossingen bestaan alleen in de wiskunde, maar dat zijn geen praktische oplossingen.

De geachte afgevaardigde de heer **Jongeling** heeft het zoeken naar oplossingen voor ons parlementaire stelsel onmiddellijk gekoppeld aan het bestaan van D'66. Ik vind dat te veel eer aan de ene kant en te veel pessimisme aan de andere.

De commissie Cals-Donner was geen commissie van D'66, maar een staatscommissie. De staatsrechtelijke en politologische publikaties over dit onderwerp zijn afkomstig van een brede scala van Nederlandse auteurs. Het zoeken naar middelen om de kiezer meer invloed te geven op en sterker te betrekken bij de beleidsvorming in ons staatsbestel is zeker niet beperkt gebleven tot één partij, zelfs niet alleen tot progressieve partijen.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Ik heb even de rol van D'66 willen kenschetsen als katalysator. Ten goede of ten kwade, daarover kan men van mening verschillen. Die rol heeft zij echter wel gespeeld.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Daarvoor ben ik erkentelijk. Als er dan maar geen misverstand over bestaat wie de dragers zijn van deze gedachte. De geachte afgevaardigde de heer **Wiegel** staat naar mijn mening dicht bij de werkelijkheid, wanneer hij zegt dat de voorstellen in de regeringsnota op dit punt compromissen zijn. Zij zijn in ieder geval een produkt van het denken en discussiëren van velen, van uit diverse politieke en intellectuele gezichtshoeken.

De geachte afgevaardigde de heer **Abma** formuleerde het wat anders toen hij sprak over halfslachtige voorstellen. Ik neem aan, dat hij daarmee bedoelde dat zij in ieder geval niet extreem zijn. Ik durf hem nog niet tegen te spreken als hij de voorstellen gesneefd acht. Het kan zijn voordelen hebben als dat duidelijk wordt vastgesteld, want daarmee zou de weg kunnen worden geopend voor een wat andere soort analyses en gedachtenwisselingen dan in de afgelopen openbare commissievergaderingen en gedurende de laatste dagen hier hebben overheerst.

Het feit immers dat de voorgestelde oplossingen bezwaren en politieke problemen oproepen, verandert niets aan het even stellige feit, dat ook ons huidige politieke stelsel bezwaren en politieke problemen oproept, verandert niets aan het even stellige feit, dat ook ons huidige politieke stelsel bezwaren en politieke problemen oplevert. Die problemen manifesteren zich het duidelijkst met tussenpozen, namelijk telkens wanneer een kabinet moet worden geformeerd. Die problemen hebben echter ook een voortdurend effect op het functioneren van ons parlementaire stelsel en op dat van de politieke partijen.

Wat zijn dan die problemen? Kwantitatief en heel oppervlakkig aangeduid bestaan zij hierin, dat de kabinetsformaties na algemene verkiezingen die sedert 1946 hebben plaatsgehad ieder gemiddeld 76 dagen, dat wil zeggen 2½ maand, voor zich hebben opgeëist. De tijd, besteed aan alle formaties gedurende deze periode, bedroeg 8 % van de sedert mei 1946 verstreken jaren.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De vakanties waren nog langer!

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Dat hoop ik voor u, mijnheer **Bakker**.

Dit oppervlakteverschijnsel, gecombineerd met wat zich in die langdurige formatieperiodes afspeelt, wijst erop dat verkiezingen in ons land wel een antwoord geven op de vraag hoe de kamerzetels moeten worden verdeeld, maar niet op de vraag hoe regeringen moeten zijn samengesteld. Dat betekent dat, naar de aard van ons huidige stelsel, ook de verkiezingscampagnes, dat wil zeggen de toezeggingen die worden gedaan aan de kiezers, overwegend zijn gericht op zetelwinst of zetelbehoud, niet op het verkrijgen van regeringsverantwoordelijkheid en evenmin op het afleggen van verantwoording over gedragen regeringsverantwoordelijkheid tegenover Kamer en/of kiezers. Het betekent bovendien, dat het toetsen van het beleid aan gedane toezeggingen op de achtergrond raakt ten opzichte van nieuwe of herhaalde toezeggingen. Dat is dan – de geachte afgevaardigde **Van Mierlo** wees er al op – wat **Donner** de 'illusie' heeft genoemd, die de kiezers wordt voorgespiegeld van een veel grotere waaier van alternatieven dan er in werkelijkheid is. De reële marges van het beleid zijn veel nauwer en de echte politieke issues veel kleiner in aantal dan die, welke in de electorale strijd worden opgeroepen. Illusies

wekken frustraties. Politieke frustraties, die niet door het parlementaire stelsel gekanaliseerd en vertaald kunnen worden, nemen extra-parlementaire uitingsvormen aan. Onder bepaalde omstandigheden zullen zij ook anti-parlementaire vormen aannemen. De heer **Bakker** heeft vlammende waarschuwingen gericht tegen een politiek die zich concentreert op personen in plaats van op zaken, tegen een politiek, waarvan de dynamiek niet door stromingen in het volk wordt bepaald, maar door de verbeelding van het electoraat prikkelende leiders. Ik wil hem daarin bijvallen. Zijn analyse van de oorzaken van het gevaar is mij echter te eenzijdig en te institutioneel. Ik kom daarop aanstonds terug.

Een aantal andere geachte afgevaardigden heeft op soortgelijke wijze maar met minder oproepen van spookbeelden betoogd, dat de gekozen formateur een niet in ons parlementaire stelsel passende figuur zal opleveren. Door de aanwijzing door middel van verkiezingen zou hij volgens hen een soort aureool met zich dragen, een bijzondere legitimatie hebben, over een 'troefkaart' beschikken, zoals de heer **Wiegel** zei.

Mijnheer de Voorzitter! Ik vraag mij in gemoede af, of ons bij die betogen niet werkelijk een fantasiebeeld voor ogen wordt gehouden. Immers, waartoe verkrijgt de gekozen formateur een legitimatie? Tot niet meer dan te zijn de formateur. Om die legitimatie te verkrijgen zal hij toch allereerst een barrière moeten nemen, namelijk die van de kandidaatstelling door een of meer partijen. In de praktijk zullen het waarschijnlijk meer partijen moeten zijn, wil hij ook maar de geringste kans maken om een meerderheid te halen.

Moeten wij niet aannemen, dat dat op zichzelf al uitsluit, dat figuren, wier politieke streven uitsluitend is gericht op het prikkelen van de verbeelding van het volk door partijen als kandidaat-formateur worden aangewezen?

Een tweede drempel is in ieder geval, dat hij in een electorale strijd met andere kandidaten zal moeten tonen, voor de kiezers als formateur een aanvaardbare persoon te zijn.

Ten slotte zal hij in overleg met anderen een kabinet moeten vormen, waarvoor hij het vertrouwen van de Staten-Generaal zal moeten verkrijgen en behouden.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Niet als formateur.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Niet méér als formateur dan thans het geval is. Ook nu moet hij achteraf het vertrouwen krijgen...

Staatssecretaris **Glastra van Loon**

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dan toch als Minister-President, niet als formateur.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Akkoord, hij moet niet meer het vertrouwen van de kiezers als formateur verkrijgen, de Kamer zal echter nog zijn formatie moeten legitimeren door hem het vertrouwen niet te onthouden. Wat dat betreft verandert er ten opzichte van het huidige stelsel niets, alleen de aanwijzing van de formateur wordt een andere. Zijn formatie is daarmee nog niet gelegitimeerd. Alleen zijn poging tot formatie is gelegitimeerd door aanwijzing tot formateur door middel van de verkiezingen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat heeft met de vertrouwensregel dus verder niets te maken, want hij komt pas hier in de Kamer, ...

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Ik heb de vertrouwensregel in dit verband niet genoemd.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): De formateur komt pas in deze Kamer, als hij een kabinet met een programma heeft, dat hij hier kan presenteren.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Het kabinet zal van deze Kamer zoveel vertrouwen moeten krijgen, dat het niet onmiddellijk wordt weggestuurd. De formatie legt hij aan de Kamer voor, niet zijn formateurschap. Dat is het enige verschil met de huidige toestand. Op het ogenblik moet hij ook voor de aanvaarding van zijn formateurschap verantwoording afleggen, als hij ten minste minister-president wordt, hetgeen ook allerminst zeker is – op dit punt liggen er in ons huidige stelsel talrijke voetangels en klemmen en onopgeloste problemen – maar als hij zich na formateur te zijn geweest als minister-president aandient, dan zal hij ook voor het aanvaarden van het formateurschap verantwoording moeten afleggen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dan gaat u vervolgens aan de kiezers uitleggen, dat het parlement het vertrouwen aan de inmiddels minister-president geworden formateur onthoudt?

Minister **Den Uyl**: Dat moet u uitleggen!

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Inderdaad. De gekozen volksvertegenwoordiging heeft een veel sterkere legitimatie, want zij is niet alleen gelegitimeerd om een kabinet te formeren, dat daarna van die volksvertegenwoordiging het vertrouwen moet verkrijgen, maar ook om vier jaar lang te

controleren wat de Regering doet. Verder is hij slechts gelegitimeerd om te formeren. Niet de formatie is door de kiezers gelegitimeerd!

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik begrijp wel wat u zegt, maar ik begrijp niet hoe u het aan de kiezers gaat vertellen. De man, die de kiezers hebben gekozen, heeft een kabinet geformeerd en vervolgens kan de Kamer rustig zeggen: Wij geven die persoon ons vertrouwen niet. Daarmee zouden wij als parlement meer invloed aan de kiezers geven?

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Eén van tweeën: De geachte afgevaardigde de heer **De Kwaadsteniet** onderschat of de intelligentie van de kiezers of de intelligentie van de kamerleden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Bovendien stelt hij die vraag aan iemand, die dat in de toekomst waarschijnlijk niet zal behoeven te doen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het is toch merkwaardig dat de heer **De Kwaadsteniet** zo bang is dat de Kamer, als zij op goede argumenten iets doet, dat niet kan uitleggen aan de kiezers.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Dat is natuurlijk ook een aardige opmerking, maar is dat dan in feite de betekenis van het meer invloed geven aan de kiezers?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Er wordt almaar bij herhaling aan u verteld dat ...

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Bij herhaling vertel ik aan u terug, dat ik het niet zie.

De heer **Van Mierlo** (D'66): U bent niet consequent. U zegt, dat het niet aan de kiezers kan worden uitgelegd. U gaat er dan van uit, dat de kiezers zo onzaggelijk stom zijn, dat zij een goede argumentatie van de Kamer om het geformeerde kabinet toch weg te sturen niet zullen begrijpen.

De **Voorzitter**: Ik wil eraan herinneren, dat de Minister van Binnenlandse Zaken volgende week niet in ons midden zal kunnen zijn. Het is daarom van het grootste belang, dat wij de gedachtenwisseling vandaag afronden. Daarom vraag ik mij af, of in deze eerste termijn van regeringszijde voor de derde maal uitvoerig over dit onderdeel moet worden geantwoord. Ik weet, dat ik mij nu op glad ijs begeef, maar evenzeer ik deze woorden richt tot kamerleden, die in herhaling treden, meen ik dat ook te kunnen doen tot een woordvoerder van de Regering.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**:

Mijnheer de Voorzitter! Het is naar mijn opvatting een even onrealistische waardering van het effect van de verandering in ons constitutionele stelsel om te beweren, dat de aanwijzing van de formateur door verkiezing geen enkel verschil zou uitmaken.

Over de strekking van het voorstel is voldoende gesproken. Eén effect kan er nog aan worden toegevoegd en dat is dat naar alle waarschijnlijkheid in meer gevallen dan tot nu toe de relatie tussen regering en parlement meer dualistisch dan monistisch zal zijn. Maar daarmee is zeker niet het spookbeeld opgeroepen – dat naar mijn indruk eerder wordt opgeroepen om een argument te hebben dan om de werkelijkheid te toetsen – van een presidentieel stelsel, een president, die op soortgelijke manieren over de schreef kan gaan als in het recente verleden in de Verenigde Staten.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer **Bakker** doelde op een heel ander soort gevaar. Ik zei reeds, dat hij in zijn analyse naar mijn mening te eenzijdig te werk gaat. Hij verwaarloost wat er aan stromingen – ook aan antidemocratische stromingen – in het volk kan worden opgewekt wanneer een kies- en regeringsstelsel bij de maatschappelijke ontwikkelingen achterblijven. Dat achterblijven bestaat op dit moment hierin dat de burgers onvoldoende mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Dat geldt zowel voor particuliere als overheidsorganisaties, zowel lokaal als regionaal, als nationaal en internationaal. Het wordt geaccentueerd, doordat de rol van deskundigen en bureaucratie in onze technologisch hyperontwikkelde maatschappij even sterk is gegroeid als de mondigheid en de behoefte aan inspraak en medezeggenschap van de burgers. Het probleem dat ons bezighoudt is evident niet een geïsoleerd, staatkundig probleem. Het doet zich voor in vrijwel iedere organisatie in de maatschappij. Ik citeer de heer **Van der Lek**: 'In de bedrijven, in het sociaal-culturele werk, in de wijken en buurten, op de scholen en universiteiten.' Daar liggen de belangrijkste wortels van onze democratie, de belangrijkste waarborgen tegen het politieke gevaar dat de geachte afgevaardigde de heer **Bakker** zo welsprekend in herinnering heeft geroepen.

De noodzaak van democratisering op het ene niveau, sluit echter die op het andere niveau niet uit. Integendeel, zij dienen elkaar aan te vullen en te ondersteunen. Scheefgroei zal aanlei-

Staatssecretaris **Glastra van Loon**

ding geven tot ernstige frustraties en fricties, zeker in een tijd waarin onder andere de groeiende problemen van milieu-uitputting en vervuiling in toenemende mate een goed gecoördineerd, planmatig beleid, in en tussen alle beleidssectoren noodzakelijk maken.

In staatkundige termen vertaald betekent dit dat wij dringend voor de vraag zijn gesteld of wij ons nog veel langer kunnen veroorloven de meerderheidsvorming die noodzakelijk is voor iedere regeringsvorming zozeer af te schermen van de invloed der kiezers als in ons huidige parlementaire stelsel het geval is. Twee factoren zijn voor dat onttrokken zijn, zowel aan de beïnvloeding van de regeringsvorming vooraf, als aan de beoordeling van het beleid achteraf door de kiezers, voornamelijk verantwoordelijk. In de eerste plaats is er de al genoemde grote waarde van alternatieven van partijen en partijprogramma's. In de tweede plaats is er het steeds pas na de verkiezingen gesloten worden van voor de meerderheids- en regeringsvorming noodzakelijke compromissen tussen die partijen. Het eerste is aantrekkelijk maar heeft ook bezwaren. Het laatste heeft naast bezwaren één voordeel: het maakt een zo rijke schakering aan partijpolitieke alternatieven mede mogelijk. Dat is het verband tussen deze twee elementen van ons stelsel. Op grond van dat verband tussen beide, zal iedere wijziging van ons stelsel tot vergroting van de kiezersinvloed op de regeringsvorming een beperking met zich moeten brengen van het aantal als alternatieven, naast elkaar staande partijen, waardoor de kiezers in het parlement worden vertegenwoordigd. Dat is een verlies en dus een bezwaar.

De heer **Koekoek** (B.P.): Waarom is D'66 dan in 1967 aan de verkiezingen gaan meedoen? Als het een bezwaar is dat er veel partijen zijn, dan moet u mij eens antwoord geven op deze vraag, want toen is er een partij bijgekomen. Wij hadden daar geen bezwaar tegen, maar u waarschijnlijk wel.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Ik heb zojuist gezegd dat een grote verscheidenheid van partijen een positief punt is, maar dat er ook een bezwaar aan is verbonden. De invloed van de kiezers op de regeringsvorming en op een goede controle op de beleidscontrole van het parlement wordt daarvoor namelijk bemoeilijkt.

De heer **Koekoek** (B.P.): Ik begrijp dat u daar later achter gekomen bent.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Ik weet niet hoe laat de geachte afgevaardigde bedoelt.

De heer **Koekoek** (B.P.): Enkele maanden terug bij voorbeeld, toen men begon met het voorbereiden van deze nota. Toen is de Staatssecretaris er achter gekomen dat er minder partijen moesten zijn. Het volk werkt mee aan de huidige situatie. Wat dat betreft hebben wij dus een gunstige ontwikkeling.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Ik wacht graag af wat het resultaat zal zijn van de beoordeling van het streven naar vergroting van de kiezersinvloed, ook als dat ten koste zou gaan van een partij. D'66 is in ieder geval bereid om daarvoor het offer van het bestaan te brengen, hoewel ik niet denk dat dat een erg groot offer zal zijn.

Mijnheer de voorzitter! Het beperken van het aantal keuzemogelijkheden is een verlies. Dat betekent naar mijn mening dat het beperken van die electorale vrijheid slechts in die mate verantwoord kan zijn als deze bijdraagt tot vergroting van de invloed der kiezers op de regeringsvorming. Daar ligt het verband tussen de regeringsvoorstellen ten aanzien van respectievelijk de beperking van de evenredigheid in ons kiesstelsel en aanwijzing door verkiezing van de formateur. Na alles wat hierover in de openbare commissievergaderingen en in deze zaal is gezegd, zal ik die voorstellen niet nogmaals trachten te verdedigen. Ik beoog nu veeleer een bijdrage te leveren aan de analyse van en de gedachtenwisseling over de problemen waarmee wij in ons stelsel zouden blijven zitten. Toen hier het strenge oordeel viel, dat bepaalde wijzigingsvoorstellen verwerpelijk waren omdat zij niet in ons stelsel pasten, heb ik wel eens de indruk gekregen dat dat stelsel te veel werd gezien als een ding en dat de inhoud van de wijzigingsvoorstellen werd gezien als een ander ding, in plaats van dat de bezwaren van het een werden afgewogen tegen die van het ander.

Een dergelijke verabsolutering van datgene, waar men vóór is en datgene, waar men tegen is, heeft de betekenis, de uitdrukking van een wilsbesluit te zijn. Dat is een duidelijk politiek feit. Eveneens is belangrijk dat straks bij iedere kabinetsformatie opnieuw vele Nederlanders zich zullen afvragen, wat hun stem nu eigenlijk betekend heeft. Die vraag is met dat wilsbesluit niet beantwoord.

Hieraan wil ik nog een opmerking toevoegen, zonder welke een fundamentele opmerking van de heer Wiegel onbeantwoord zou blijven. De heer Wiegel heeft gezegd dat de problemen die zich bij kabinetsformaties voordoen niet een gevolg zijn van het stelsel, maar van de opstelling van de politieke partijen. Als die partijen hun opstelling niet veranderen, dan geeft het geen pas, een verandering door manipuleren met de regels af te dwingen, maar dan is het aan de kiezers en uitsluitend aan de kiezers, daaraan iets te doen, aldus de heer Wiegel. Ik wil niet het tegenovergestelde beweren. Ik meen dat zowel partijen en kiezers als het systeem voor die problemen bepalend zijn, waarbij echter eerstgenoemden in het kader en onder pressie van het stelsel staan. Het eenzijdig toeschrijven van de problemen aan de partijen en de kiezers een on-Thorbekiaanse, eenzijdig-individualistische en on-historische beschouwingswijze. Collectieve besluiten vereisen spelregels en organisatie. Hoe zij tot stand komen, meer of minder democratisch, direct of indirect, door het sluiten van compromissen voor of na verkiezingen, wordt mede bepaald door de aard van de spelregels en de structuur van de organisatie.

Een bestel, waarin de drempel voor partijafsplitsing bijzonder laag is en de beloning voor het uitstellen van de voor meerderheidsvorming noodzakelijke compromissen tot na de verkiezingen hoog, bevordert dat kabinetsformaties langdurig en zoveel mogelijk aan de invloed van de kiezers onttrokken worden. Dat sluit natuurlijk niet allerlei veranderingen in de relaties tussen de partijen uit. Wat de werking van het stelsel betreft, komt dat overeen met stuivertje wisselen. Om de werking en de effecten van dat stelsel te veranderen, zal men het moeten wijzigen. Dat daarvoor medewerking van partijen en kiezerssteun nodig zal zijn, staat buiten kijf, evenzeer als het vaststaat dat deze juist in het huidige stelsel moeilijk te verkrijgen zal zijn.

De heer **Simons**, regeringscommissaris voor de grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! Ik stel het bijzonder op prijs, dat ik als verlener van bijstand bij de behandeling van de nota enkele algemene opmerkingen mag maken, voorafgaande aan de beantwoording van enkele vragen die voor mij zijn overgebleven. Ik heb het bijzonder gewaardeerd, dat ik de gelegenheid heb gekregen, hier in 's lands vergaderzaal de interessante beschouwingen aan te horen, die voor

de ondertekenaars van de nota niet steeds in alle opzichten bemoedigend zijn geweest.

Mij persoonlijk is in ieder geval duidelijk geworden, hoe de standpuntbepalingen begrijpelijkerwijze beïnvloed worden door soms wisselende politieke opvattingen en door constellaties, alsmede door de tijd, waarin zij plaatsvinden. Wat een klein aantal jaren geleden de grootste wijsheid leek te zijn, is blijkbaar naar het oordeel van sommige geachte afgevaardigden veranderd.

Bij mijn standpuntbepaling heb ik mij in ruime mate laten leiden door hetgeen de meerderheid van de staatscommissie-Cals/Donner als redelijke oplossingen heeft aanbevolen. Het was daarbij niet van belang, of ik soms behoorde tot een minderheid binnen deze commissie. Het lijkt mij dat haar standpunten – omtrent de keuze van een kabinetsformateur, omtrent die van een beperkt districtenstelsel (het gaat reeds om een beperkt districtenstelsel en niet om het districtenstelsel van vóór 1917), omtrent de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer (waardoor een einde zou komen aan de toevallige vondst van 1848, waarbij men zo gelukkig was, toen eenmaal de Tweede Kamer rechtstreeks zou worden gekozen, een andere wijze van benoemen voor de Eerste Kamer te vinden) en omtrent de deconstitutionalisering van de aanwijzing van de commissarissen van de Koningin en van burgemeesters – alleszins verdedigbaar waren. Het heeft mij verheugd, dat de nota zich in feite hierbij heeft aangesloten. Het leek mij, dat ik hieraan zonder bezwaar kon medewerken, ongeacht mijn persoonlijke opvatting, zoals ik haar ten aanzien van het ene dan wel het andere punt in de staatscommissie heb verdedigd. Dit alles neemt niet weg, dat het debat op een bepaalde wijze is verlopen. Het is aan de Regering om te zijner tijd, nadat de gedachtenwisseling met de beide Kamers zal zijn voltooid, haar standpunt te bepalen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik merk nog op, dat wij in Nederland eraan gewend zijn, bij wetten – ook bij de Grondwet – zowel als bij de memories van toelichting op de stukken die tot de verschillende wetten leiden niet al te leerstellig te zijn. Wij laten ons pragmatisch leiden door de vereisten van de praktijk. Wij laten daarbij ook de historie wegen (een eerbiedwaardige historie) die de Nederlandse Grondwet heeft.

Zij is aan modernisering toe, maar er is geen reden, af te wijken van haar karakter: in de eerste plaats schetst zij de voornaamste staatsorganen, hun bevoegdheden en hun onderlinge verhoudingen, en daarnaast de rechten van de burgers. Daarnaast wellicht ook, mijnheer de Voorzitter – zoals reeds in bepaalde mate voorkomt – hier en daar een punt van programma-tisch karakter, thans in het bijzonder neer te leggen in de sociale grondrechten.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Tilanus heeft een vraag gesteld over de hoogte van de kiesdrempel bij een beperkt districtenstelsel. Ik meen dat de vraag reeds schriftelijk is beantwoord, maar zij is zo gewichtig, dat het zeker op zijn plaats is, dit punt nog eens te noemen. Laten wij eens aannemen, dat er 15 districten zullen worden gevormd. Een eenvoudige rekensom leert, dat de kiesdrempel dan ongeveer 7 % bedraagt. Bij 10 districten is het 10 %. Men moet echter bedenken, dat dit per district geldt. Wanneer de spreiding van het aantal personen die een bepaalde partij of een bepaalde opvatting zijn toegedaan, over het land verschillend is, dan is het mogelijk dat de kiesdrempel slechts in beperkte mate een belemmering vormt voor het verkrijgen door zo'n partij van zetels in de Tweede Kamer.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het is praktisch mogelijk, dat wanneer men 7 % heeft en sprake is van een gelijke spreiding over het land, men toch niet in de Kamer vertegenwoordigd zal zijn. Het is althans theoretisch mogelijk.

De heer **Simons**: Ik ontken deze mogelijkheid niet. Het leek mij echter juist, ook op de andere mogelijkheid te wijzen, die de geachte afgevaardigde ook niet zal kunnen ontkennen; hij slaat reeds op zijn borst om aan te duiden, dat die speciaal op zijn partij betrekking zou kunnen hebben.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Die is toch niet uit de Kamer te krijgen.

De heer **Simons**: Ik wijs er voorts op, dat er verschillende kleinere partijen zullen kunnen zijn die in zulke omstandigheden, lettende op de politieke realiteit en op de mogelijkheden van het nieuwe kiesstelsel, zullen trachten te komen tot een samenbundeling met andere partijen om zodoende een stem in het parlement te verkrijgen. Dat zal dan toch ook het voorstel met zich brengen dat het aantal partijen in het parlement wordt verminderd. Dit

voordeel is hier al voldoende uiteengezet en is in de nota ook voldoende toegelicht.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Met de bepaling erbij dat de liefde van twee kanten moet komen.

De heer **Simons**: Dat is in het algemeen bij liefde zo. Wil de liefde succes hebben, dan zal zij van meer dan één zijde moeten komen. Dat ben ik wel met de heer Bakker eens.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is in dit geval zeer nadrukkelijk zo!

De heer **Simons**: Deze menselijke en wereldlijke waarheid wil ik niet ontkennen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik heb nog niet helemaal duidelijk van u gehoord hoe uw visie is op de evenredigheid in verband met die 7 of 10 %.

De heer **Simons**: Zoals op het ogenblik ook in de Grondwet staat, geldt voor de verkiezing van de Tweede Kamer het stelsel van evenredige vertegenwoordiging binnen de grenzen daaraan bij de wet te stellen. De nieuw voorgestelde grenzen worden zo gewichtig geacht, dat de Regering meent dat zij niet zonder grondwetswijziging daartoe moet overgaan. Een absolute evenredigheid wordt ook thans niet bereikt. Het stelsel van de Kieswet behoeft ik niet uiteen te zetten. Thans wordt natuurlijk wat meer benadrukt dat de evenredigheid wat wordt ingeperkt. Maar wanneer districten worden gevormd waarbij de eis wordt gesteld dat ten minste een tiental zetels per district zullen moeten worden toebedeeld, dan is naar mijn mening het beginsel van de evenredigheid voldoende gewaarborgd.

Daarover kan men verschillend denken. Dat begrijp ik. Dat is een duidelijke politieke keuze die men daarin zal moeten doen. Men kan daarover anders denken. Men kan het in de uiterste evenredigheid willen zoeken. Het is het zoeken naar een midden tussen een beperking van het aantal partijen met het oog op het beter functioneren – dat wil ik in dit geval niet zeggen; dat zou mij niet passen nu ik daar voor het eerst het woord voer – van het parlement, maar voor de regeringsvorming kan dat belangrijk zijn.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Nu zegt de staatscommissie dat de grens eigenlijk wel bij vijf zetels ligt. Vijf zetels betekent ongeveer 3,6 %. Met dit stelsel zou dus worden gegaan naar 7 à 10 %.

De heer **Simons**: De staatscommissie heeft gezegd dat bij de bestaande

Regeringscommissaris **Simons**

Grondwet de grens ligt bij vijf zetels. Men meende dat een te grote inbreuk zou worden gemaakt op het stelsel van evenredigheid, wanneer alleen bij de wet zonder de Grondwet te wijzigen een hogere drempel zou worden gelegd. Maar hier wordt open kaart gespeeld. Hier wordt voorgesteld een beperkt districtenstelsel in te voeren, waarbij gezegd wordt: ieder district zal ten minste 10 zetels moeten hebben.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat impliceert dat de drempel verhoogd wordt.

De heer **Simons**: Ik zou verder nog enige inlichtingen willen geven over de kwestie van de verenigde vergadering. Ik had de indruk dat de heer De Kwaadsteniet nog geïnteresseerd was in de vraag, of nog gedacht werd aan de mogelijkheid om de Eerste Kamer nog een extra mogelijkheid te geven door meer verenigde vergaderingen toe te staan.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): het gaat niet om meer mogelijkheden voor de Eerste Kamer. Het gaat om de technische vraag of bepaalde zaken in verenigde vergadering zouden kunnen worden behandeld en of de Grondwet op dit punt limitatief is. Daarover verschillen de staatsrechtelijke meningen. Het zou zijn voordelen hebben om, als dat niet zou kunnen, een bepaling op te nemen dat aan de beslissing van de beide Kamers kan worden overgelaten dat eens te doen. De proeve heeft daarvoor ook een suggestie gedaan.

De heer **Simons**: De geachte afgevaardigde heeft het inderdaad voor mij duidelijker gemaakt. Hij was zelf natuurlijk duidelijk, maar ik had het niet helemaal begrepen. Naar dezerzijds opvatting staat de bestaande Grondwet niet toe verenigde vergaderingen, behalve voor ceremoniële doeleinden, buiten de gevallen die daarvoor in de Grondwet zijn aangewezen te houden, met name niet voor de behandeling van wetsontwerpen, omdat daardoor inbreuk zou worden gemaakt op het stelsel dat nu eenmaal in onze Grondwet is neergelegd, waarbij de behandeling ten voeten uit, met recht van initiatief, met recht van amendement in de Tweede Kamer geschiedt en vervolgens de heroverweging in de Eerste Kamer plaatsvindt, die het wetsontwerp alleen kan aannemen of verwerpen.

Een andere vraag is of men het moet invoeren. Natuurlijk is het mogelijk dit te doen maar men bedenke wel, dat dan toch een geheel ander karakter zou kunnen worden gegeven aan de

Eerste Kamer. In de gedachtenwisseling over deze zaak en over de positie van de Eerste Kamer is te recht zeer veel aandacht gewijd aan het behoud van de bijzondere samenstelling van de Eerste Kamer. Het is geen government by amateurs maar een gedeelte van het parlement dat in zekere zin door amateurs wordt gevormd. Zij zijn geen amateurs omdat zij niet over kennis van zaken zouden beschikken maar omdat zij niet zozeer worden gebonden aan hun taak in de Eerste Kamer als het geval is bij hun collega's van de Tweede Kamer. Komt het beleggen van verenigde vergaderingen in zwang, dan zou het eigen onderscheid tussen beide kamers verloren gaan. Ik heb de indruk – een definitieve beslissing is daarover door de Regering nog niet genomen –, dat die beslissing er vermoedelijk op zal neerkomen, dat geen voorstel zal worden gedaan tot het invoeren van deze mogelijkheid.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Het gaat mij niet om het mogelijk maken van een verenigde vergadering onder alle omstandigheden. Ik pleit er evenwel bij voorbeeld voor, de tweede lezing van de grondwet in verenigde vergadering te doen plaatsvinden. Zoals ik al eerder heb gezegd, had de bespreking van een nota als de onderhavige ook in een verenigde vergadering van beide kamers kunnen plaatsvinden. Dat betekent niet dat je het altijd bij alle wetsontwerpen behoeft te doen.

De heer **Simons**: Het is niet gebruikelijk dat nota's aan beide kamers van de Staten-Generaal worden gezonden. Zij plegen aan de Tweede Kamer te worden gezonden. Slechts bij hoge uitzondering gaat een nota anders dan ter kennisneming naar de Eerste Kamer. Daarvoor was reden bij de grondwetsnota maar in het algemeen zal daarvoor geen reden zijn. Daarin accentueert zich ook – het is niet uitgesproken; men zou kunnen zeggen dat het meer de staatkundige praktijk is – het andere karakter van de twee kamers. Ik acht het minder wenselijk in de grondwet een bepaling op te nemen die de mogelijkheid van verenigde vergadering voor de behandeling van nota's opent. Dat zou een duidelijke wijziging brengen in de richting van het geven van een geheel ander karakter aan de Eerste Kamer.

Het beleggen van een verenigde vergadering bij de grondwetsherziening is zeker een mogelijkheid. De staatscommissie stelt voor, de tweede lezing te laten geschieden in verenigde vergadering. Ik meen dat die mogelijkheid

nader moet worden overwogen. In het stelsel dat de Regering voorstelt houdt de Eerste Kamer zich bij de eerste lezing bezig met heroverweging. Er is weinig reden, de Eerste Kamer daar nog eens bij te betrekken. Ik wijs erop dat de zaak hierbij ook anders ligt dan bij gewone wetsontwerpen. Bij de tweede lezing kan de Tweede Kamer geen enkele wijziging in de ontwerpen tot grondwetsherziening aanbrengen. Zij kan alleen maar aannemen – dit zijn dan ontwerpen die al met een gewone meerderheid in de Eerste Kamer zijn aangenomen en dus reeds heroverwogen zijn – of verwerpen. Zeker wanneer de Eerste Kamer niet rechtstreeks wordt gekozen zal de samenstelling van deze Kamer betrekkelijk weinig verschillen met die van de daaraan voorafgegane Kamer. Waarover zou zo'n Kamer zich dan moeten buigen? Uitsluitend over hetgeen zij vroeger reeds heeft gezien. Bovendien kan zij nog eens macht uitoefenen door enkele van de in tweede instantie door de Tweede Kamer met een gekwalificeerde meerderheid aangenomen wetsontwerpen te verwerpen. Dat lijkt mij een onnodige verzwaring. Daartegenover staat de mogelijkheid de Eerste Kamer aan een verenigde vergadering voor de tweede lezing te laten deelnemen. Ik erken die mogelijkheid, de staatscommissie is er voorstander van. Het lijkt mij echter een onnodige verzwaring van de procedure de leden van de Eerste en Tweede Kamer bijeen te brengen om over deze onderwerpen te spreken. Wellicht zal bij de stemming dan de doorslag worden gegeven door de Eerste Kamer, hetgeen de Tweede Kamer waarschijnlijk zeer zou ergeren. Ik geef echter toe dat het een mogelijkheid is die nader moet worden overwogen.

De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Ik zou de stemming gescheiden willen laten plaatsvinden en de Eerste en Tweede Kamerleden dus apart laten stemmen. Wat dat betreft kan de Eerste Kamer dan geen doorslag geven.

De heer **Simons**: Als zij apart moeten stemmen, dan blijft het tegenwoordige systeem behouden en dan zie ik niet in waarom aan de prioriteit van de beslissing van de Tweede Kamer met tweederde meerderheid afbreuk zou moeten worden gedaan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik heb alleen een feitelijke vraag. Ik meende dat ik de heer Simons hoorde zeggen dat aan de Eerste Kamer in het algemeen geen nota's worden gezonden anders dan ter kennisneming. Ik dacht dat de nota's die wij

Regeringscommissaris **Simons**

in de Tweede Kamer ontvangen ook niet anders dan ter kennisneming aan ons worden aangeboden.

De heer **Simons**: Dat is, dunkt mij, niet juist. De nota's worden in het algemeen ter bespreking toegezonden en dat die bespreking belangrijk is. . . .

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ja, maar het eindbesluit is de kennisneming.

De heer **Simons**: Nee, dat is natuurlijk niet waar.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik hoop dat ik de heer Simons niet teleurstel, maar ik vrees dat met deze nota toch niets anders zal gebeuren dan dat hij voor kennisgeving wordt aangenomen.

De heer **Simons**: Dat ben ik niet met mevrouw Kappeyne eens. De volgende week zijn de beslissingen over bepaalde punten te verwachten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat staat los van het feit dat de nota voor kennisgeving wordt aangenomen.

De heer **Simons**: Dat de zaak formeel wordt afgesloten met het voor kennisgeving aannemen is een ander punt, maar materieel vindt er over het algemeen een diepgaande bespreking van de beleidsnota's plaats. Doe uzelf niet tekort.

In verband met hetgeen op het ogenblik aan de Verenigde Vergadering wordt toegestaan heeft de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden nog opgemerkt dat het recht van enquête, dat aanvankelijk alleen toekwam aan de Tweede Kamer, in 1887 ook is toegekend aan de Eerste Kamer en tevens aan de Verenigde Vergadering. Ik heb hem destijds al gezegd dat ik veronderstelde dat het toch betrekking had op de taak die aan de Verenigde Vergadering toekwam. De kennisneming van de literatuur heeft mij in die opvatting gesterkt. Indertijd is in de memorie van toelichting op de grondwetswijziging van 1887 gezegd dat de Eerste Kamer voor de uitoefening van haar taak de behoefte kan hebben aan het uitoefenen van het recht van enquête. Verder is gezegd in de memorie van toelichting: 'Eindelijk is het inzonderheid wegens de taak bij art. 43 (artikel 40 nieuw) aan haar opgedragen, wenschelijk, het recht van enquête ook aan de Verenigde Vergadering der Kamers toe te kennen.'

De taak bij artikel 40, ook thans artikel 40, aan de Verenigde Vergadering op-

gedragen, is die te oordelen, dat de Koning buiten staat is geraakt, de Regering waar te nemen. Men weet, dat dan een beslissing wordt gevraagd van de Verenigde Vergadering. De gedachtengang is volkomen duidelijk. Het kan zijn, dat daar de Verenigde Vergadering niet wil afgaan op de voorlichting, die ze van de zijde van de Regering heeft ontvangen, zij zelf bij een heel beperkt te houden enquête daarover een oordeel wil vormen. Voor dat doel is het daarin opgenomen. Dat wijst niet in de richting, dat de Verenigde Vergadering buiten de haar in de Grondwet opgedragen taken het enquête-recht zou mogen uitoefenen.

Ik zou verder nog iets willen zeggen over de techniek van de herziening, waarover door de geachte afgevaardigden de heren De Kwaadsteniet en Tilanus vragen zijn gesteld. Er zullen naar wij hopen een aantal wetsontwerpen worden ingediend. Er is wel gesproken over 30 en 40 en 35. Laat ik het maar houden op plusminus 35. Die zullen elk één of meer artikelen van de bestaande Grondwet vervangen door één of meer artikelen van de nieuwe Grondwet. Het zijn dus in formele zin nog wel wijzigingsvoorstellen op de bestaande Grondwet. Er vervallen bepaalde artikelen en er komen andere voor in de plaats.

Als alle ontwerpen zullen zijn aangenomen, zullen alle artikelen van de oude Grondwet zijn vervallen. De nieuw voorgestelde artikelen zullen door de Kamer ongewijzigd aangenomen, gemendeerd of verworpen kunnen worden. Wil men bereiken dat een bestaand grondwetsartikel ongewijzigd blijft bestaan, terwijl de Regering een gewijzigd artikel voorstelde, dan zal dit het beste door amendement van de voorgestelde tekst kunnen gebeuren. Het spreekt vanzelf, dat dit in de praktijk geen moeilijkheden zal geven en dat daarover het nodige overleg kan worden gevoerd. Het ligt in de bedoeling dat enigszins verwante wetsontwerpen – dat kunnen bijvoorbeeld wetsontwerpen zijn die hetzelfde hoofdstuk van de nieuwe Grondwet betreffen – gelijktijdig worden ingediend en behandeld. De Tweede Kamer kan die wetsontwerpen dan in onderling verband bezien.

Is zo'n groep wetsontwerpen door de Tweede Kamer aangenomen en naar de Eerste Kamer doorgezonden, dan is wijziging daarvan niet meer mogelijk. Zou echter bij de behandeling van één of meer volgende ontwerpen blijken dat wijziging van een eerder behandeld wetsontwerp nog wenselijk zou zijn, dan is er altijd nog de uitweg zo-

lang het nog niet is aangenomen en in het Staatsblad geplaatst, dat dat wetsontwerp wordt ingetrokken en wordt vervangen door een gewijzigd ontwerp dat dan uiteraard de twee kamers weer moet passeren. Is intrekking niet meer mogelijk, dan valt formeel nog te denken aan het onthouden van de Koninklijke bekrachtiging. Ook is het denkbaar, dat vòòr de Kamerontbinding op grond van de behandeling nog een novelle wordt ingediend. Het splitsen van de herziening van veel wetsontwerpen is een moeilijke zaak, maar het is voldoende duidelijk, dat zoals ook in het verleden is gebeurd, niet de grondwetsherziening mag worden blootgesteld aan het risico, dat al degenen, die tegen een of ander artikel van het geheel bezwaar hebben, de hele grondwetsherziening zouden afstemmen.

Er is nog een mogelijkheid, die de zaak extra vergemakkelijkt. Bij de grondwetswijziging van 1972 is een additioneel artikel IX in de Grondwet opgenomen, dat bepaalt, dat bij een met tweederde meerderheid aan te nemen wet de aangenomen voorstellen tot grondwetswijziging en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zover nodig aan elkaar kunnen worden aangepast. Ik wil in het geheel niet uitsluiten, dat men toch nog een aantal jaren zit met een zekere incongruentie, maar dat moet men op de koop toe nemen. Ik spreek slechts de hoop uit, dat de medewerking van de Kamer zal worden verkregen om zoveel mogelijk ook van de misschien minder spectaculaire ontwerpen in het Staatsblad te brengen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik kan mij voorstellen, dat een hoofdstuk als zodanig één geheel vormt en dat dit in zijn geheel kan worden vernieuwd. Het is ook mogelijk, dat de gehele compositie van de Grondwet gewijzigd moet worden en dat hoofdstuk III – ik noem maar een buitenplaats – hoofdstuk VIII zal worden. Dan wordt op dit moment alleen maar hoofdstuk III veranderd. Het oude hoofdstuk VIII blijft bestaan. Dan zou men twee hoofdstukken VIII hebben, die over verschillende onderwerpen gaan.

De heer **Simons**: De indeling in hoofdstukken en artikelen is een zaak, die al mogelijk is gemaakt volgens de overgangsbepalingen van de Grondwet. Dit kan achteraf gebeuren. Ik wil een voorbeeld geven. Wanneer een wetsontwerp inzake de klassieke grondrechten wordt ingediend, dan zal daarin het huisrecht voorkomen. Tegelijk met dat wetsontwerp zal dan wor-

Regeringscommissaris **Simons**

den voorgesteld om het zoveel verder thans in de grondwet staande artikel over het huisrecht te laten vervallen. Er behoeft niet te worden gevreesd voor twee bepalingen in de Grondwet, handelend over hetzelfde onderwerp.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat begrijp ik wel. Ik doel op de totale compositie van het geheel. Hoe kan de goede volgorde tot stand worden gebracht?

De heer **Simons**: Daarvoor dient die aanpassingswet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt te 17.07 uur geschorst en te 17.21 uur hervat.

De **Voorzitter**: Het is mij tot mijn grote spijt gebleken dat de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp Goedkeuring van het Besluit beoordeling vergunningsaanvragen selectieve investeringsregeling (13 244) niet klaar zal zijn voor de openbare behandeling op 29 januari a.s. Het is hierom dat ik aan de Kamer moet voorstellen de wetsontwerpen inzake de selectieve investering (13 158 en 13 244) tot een nader te bepalen tijdstip van de agenda af te voeren.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: De agenda voor de volgende week komt er erg mager uit te zien, vandaar mijn woorden 'tot mijn grote spijt'. Op de agenda staan nog hoofdstuk XVII (Volksgezondheid en Milieuhygiëne), de interpellatie van de heer Wiegel, de beslissingen over de moties die zijn ingediend en wat verder nog opkomt, hetgeen ik op dit moment niet kan voorspellen. Er zijn jammer genoeg zeer weinig wetsontwerpen voor openbare behandeling klaar op dit moment, afgezien van de begrotingsontwerpen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de **Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944)**.

De beraadslaging wordt hervat.

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 (12 944, nr. 19);
de gewijzigde motie-De Kwaadsteniet c.s. over de positie van de Eerste Kamer (12 944, nr. 22, herdruk);

de motie-De Kwaadsteniet c.s. betreffende het openen van de mogelijkheid voor de Eerste Kamer tot terugzending van wetsontwerpen naar de Tweede Kamer (12 944, nr. 23);
de motie-Tilanus c.s. over het ongewijzigd laten van de methode van aanwijzing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester (12 944, nr. 24).

□

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil deze repliek zeer kort houden. Ik wil mijn dank uitspreken aan het adres van de bewindslieden en de regeringscommissaris voor de vele antwoorden die wij op onze vragen hebben gekregen en voor de boeiende discussie die wij met elkaar ook aan de interruptiemicrofoons hebben gehad.

Mijnheer de Voorzitter! Enkele kanttekeningen mogen mijnerzijds niet achterwege blijven, waarbij ik wel voorop stel dat ik niet opnieuw in een fundamentele discussie zal treden. Ik wil die opmerkingen maken ten aanzien van het punt van de gekozen formateur. Ik heb dat gisteren al bij interruptie gedaan toen collega Franssen mij enkele woorden toevoegde die betrekking hadden op het contact tussen de K.V.P. en haar kiezers. Ook wil ik inhaken op opmerkingen die ik toch, zij het wat minder duidelijk uitgesproken, meende te beluisteren in de woorden van de Minister-President en de Minister van Binnenlandse Zaken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ontken dat wij de kiezers in de kou laten staan als wij de gekozen formateur afwijzen. Ik moet dat zelfs ten sterkste ontkennen. Wij hebben voor wat deze nota betreft die nu aan de Kamer is voorgelegd en waarover wij deze dagen hebben gediscussieerd, niet anders gedaan dan inhoudelijk ons eigen program heel nadrukkelijk gevolgd waar dat noodzakelijk was en het kabinet gevolgd waar dat mogelijk was. In de cruciale punten die hierbij aan de orde zijn geweest, is uitsluitend het punt van de gekozen formateur door mijn fractie van de hand gewezen. Men zou de zaak ook kunnen omdraaien door te zeggen dat naar de opvatting van mijn fractie wij onze kiezers inderdaad in de kou zouden zetten indien wij nu de gekozen formateur zouden accepteren. Ik heb wat bezwaar tegen de voorstelling van zaken, mijnheer de Voorzitter, alsof een algehele grondwetsherziening zou staan of vallen met het accepteren of niet accepteren van de formateur. Zo liggen de zaken niet. De Minister heeft ook op tal van punten duidelijke

lijkt gemaakt, dat wij de zaken veel breder moeten bezien. Hij heeft dit ook feitelijk erkend toen hij stelde, dat de proeve, in 1966 gepubliceerd, al een algehele herziening omvatte, terwijl ieder weet, dat in die proeve het begrip 'gekozen formateur' nog niet voorkwam. Er is veel meer werk te verrichten, waaraan mijn fractie van harte zal meewerken.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb de heer Franssen goed beluisterd toen hij sprak over het onlosmakelijk verbonden zijn met het beperkte districtenstelsel. De Minister van Binnenlandse Zaken is evenzeer duidelijk geweest wat dit betreft. Als mijn motie zou worden aangenomen, zo stelde hij: 'ligt het in de rede, dat het kabinet niet bij de koppeling persisteert'. Wij nemen daarvan met belangstelling kennis en ik wacht af, wat hiervan de consequenties zullen zijn voor de in te dienen voorstellen tot invoering van een beperkt districtenstelsel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Minister heeft er direct iets aan toegevoegd, namelijk dat als de motie wordt aangenomen, noch het ene noch het andere wetsontwerp wordt ingediend.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De Minister heeft inderdaad gesproken over enkele casus-posities die zich kunnen voordoen. Ten eerste: de motie wordt verworpen en dan ligt de zaak weer anders. Ten tweede: de motie wordt aangenomen en dan ligt het in de rede om niet bij de koppeling te persisteren. Mijnheer de Voorzitter! Misschien is voor het districtenstelsel als zodanig wel een duidelijke meerderheid aanwezig, maar een aantal fracties heeft gesteld: beide voorstellen of niets. De Minister heeft daarop gesteld dat als de zaak er zo bij ligt, het kabinet niet zal komen met formateur en districtenstelsel. Het kabinet zal zich op basis van de programgrondslag dan bezinnen over andere methoden om meer invloed aan de kiezers te geven.

Minister **Den Uyl**: Andere methoden!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Ja, wij hebben goed geluisterd; wij kennen het uit het hoofd.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! De heer Bakker tracht mij er nog eens aan te herinneren, maar ook ik heb getracht, heel goed te luisteren. Ik dacht dat het ten overvloede zou zijn, maar dit blijkt niet geheel zo te zijn, dat ik nog eens zou trachten, de gedachte weg te nemen, dat voor mijn fractie de gekozen formateur aan-

Van der Sanden

vaardbaar zou zijn indien de vertrouwensregel zó zou functioneren, dat kamerontbinding onmogelijk werd. Ik heb dit argument uitsluitend aangevoerd – en ik heb dit ook in de openbare commissievergadering gedaan – om aan te tonen, dat de gekozen formateur in de constructie van het kabinet, zoals die oorspronkelijk gold, de facto gelijk zou kunnen werken als de gekozen Minister-President, welke figuur het kabinet nadrukkelijk heeft afgewezen. Ik heb begrepen, dat deze gedachte bij de fractie van de heer Franssen óók zo is overgekomen, gelet op een interruptie van de heer Roethof van vandaag. Onze primaire bezwaren tegen de gekozen formateur liggen uiteraard in een ander vlak en ik zal daar niet opnieuw op ingaan.

Van een bepaalde opmerking van de Minister van Binnenlandse Zaken ben ik zeer geschrokken. Ik hoop eigenlijk, dat ik hem niet goed of niet voldoende goed heb begrepen. Bij het interruptie-debat van vanmorgen zei de Minister van Binnenlandse Zaken bij zijn verdediging van de gekozen formateur op een bepaald ogenblik: Ik vraag mij werkelijk af of het juist is, dat een kabinet dat een jaar zit zo maar naar huis gestuurd kan worden. Eerst dacht ik: Dit kan de Minister toch niet werkelijk menen. Ik heb het echter in deze Kamer een keer meegemaakt dat een van de collega's aan de Minister vroeg of hij het werkelijk meende. Toen antwoordde de Minister: Ik zeg in dit huis alleen wat ik werkelijk meen. Ik heb vanmorgen dan ook niet de moed kunnen opbrengen, de vraag zo te formuleren.

Minister De Gaay Fortman: Het zou voor mij bepaald ook moeilijk zijn, zo'n antwoord te geven.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Dat geloof ik niet, mijnheer de Voorzitter. Nu wil ik de Minister toch heel beslist tegenspreken. Ik heb hem in de openbare commissievergaderingen en de laatste dagen hier zo in alle openheid zien opereren, dat ik concludeer dat deze Minister wat hij zegt ook meent, zelfs vanaf de bodem van zijn hart. Toch maakte de Minister de opmerking, in het kader van het debat over de gekozen formateur. Hoe wij die opmerking ook mogen interpreteren, als zij wordt gekoppeld aan het stelsel van de gekozen formateur, gaat het nog veel verder dan wij in het zeer recente verleden, ook in de afgelopen dagen, hebben gevreesd. Dan blijft er weinig anders over dan te concluderen, dat het kabinet meent dat de gekozen for-

mateur het eigenlijk onmogelijk zou maken dat een kabinet naar huis wordt gestuurd door een kamermeerderheid. Dat kan toch niet het geval zijn. Aan welke kant van de regeringstafel men zich ook bevindt, allen in dit huis weten en moeten zich voor ogen blijven houden, dat een Kamer een kabinet op elk ogenblik naar huis moet kunnen zenden, ongeacht de vraag of het drie maanden of drie jaar zit, ongeacht de vraag of het tot stand is gekomen via een kabinetsformatie langs de geëigende kanalen of via een formatie door een gekozen formateur tot realiteit is gemaakt.

Ik geloof ook dat als ik de Minister deze zin hoor zeggen en ik moet haar sec interpreteren – ik was echt niet de enige in deze Kamer die haar hoorde – wij voluit in het presidentiële systeem terecht komen, hoewel het kabinet heeft gezegd dat het dat niet wil en wij nog veel minder. Het is duidelijk, dat ook na de aanvulling van vandaag ik geen enkele behoefte heb, mijn motie in te trekken. Ik zal haar dan ook ongewijzigd handhaven.

Ik heb nog een tweetal korte vragen. De vraag die ik heb gesteld ten aanzien van de Eerste Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken niet beantwoord. Ik heb die vraag gesteld in het kader van de vertrouwensregel die, naar de plannen van het kabinet willen, niet meer in de Eerste Kamer zou gelden.

Als het kabinet het vertrouwensvotum of de Minister zijn portefeuille verbindt aan de aanvaarding van een wetsontwerp in de Eerste Kamer, heeft de Eerste Kamer niet meer het politieke machtsmiddel dat zij thans wel heeft. Zij zou toch het wetsontwerp verwerpen. Wat gebeurt er dan? Welke zijn dan de staatkundige consequenties van zo'n handeling door de Eerste Kamer, die een dergelijke staatsrechtelijke taak is uitgetrokken?

Een laatste vraag stel ik tegen de achtergrond van een opmerking die collega Franssen heeft gemaakt over de uitbreiding van de Tweede Kamer van 150 naar 225 leden, in een éénkamerstelsel. Vandaag behandelen wij uitsluitend de nota. Andere zaken zijn nog in de schoot der toekomst verborgen. De Regering heeft in de nota op geen enkele wijze een indicatie gegeven of zij overweegt, bij haar 30 tot 40 voorstellen tot wijziging van de Grondwet die gaan komen te sleutelen aan het aantal thans zittende kamerleden. Ik kwam daarop doordat collega Franssen zelf op een bepaald moment reageerde, dat alleen al op grond van de groei van het inwonertal een recht-

vaardiging te vinden zou zijn voor een uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden nu. In de Proeve van een nieuwe Grondwet werd het aantal leden ongewijzigd gehandhaafd op 150. In de nota is geen indicatie gegeven. Studeert de Regering daar nog op of heeft zij al afgeronde plannen? Wanneer kunnen wij die dan verwachten?

□

De heer **Aarts** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister voor zijn antwoorden. Ik zal nog slechts enkele opmerkingen maken. Ik heb gemerkt, dat de Minister van Binnenlandse Zaken inmiddels wil ondersteunen de gedachte, het recht op inzage van persoonlijke gegevens te rekenen tot de grondrechten, ook in de systematiek van de grondwetsherziening. Ik meen, dat deze plaats de beste is, waar dit recht kan worden behandeld. Ik heb nog een vraag gesteld, waarop ik nog graag antwoord krijg. In de nota staat niets expliciet over de mogelijkheid van uitzonderingen, wanneer het recht van inzage zal worden doorgevoerd. In andere conclusies staan die uitzonderingen wel vermeld, nl. bij de openbaarheid van bestuur. Ik meen, dat ook op dit punt uitzonderingen mogelijk moeten zijn en ik meen, dat deze ook in de Grondwet tot uitdrukking zullen moeten komen. Ik vraag de Minister, of hij het hiermee eens is.

Ten aanzien van de inspraak heeft de Minister gezegd van mening te zijn, liever de praktijk af te wachten, die zich momenteel op grond van de ministeriële richtlijnen ontwikkelt alvorens tot een formalisering te komen. Wij kunnen ons dat voorstellen. Ik heb gisteren al gezegd, dat wij waardering hebben voor de wijze, waarop deze Minister de inspraak voor de benoeming op dit moment realiseert. Wij zullen met hem de ontwikkelingen afwachten. Wij nemen aan, dat wanneer hij het moment acht gekomen om gedachten omtrent formalisering tot uitdrukking te brengen, hij ons daarvan op de hoogte zal stellen.

De Minister is over de gewestvorming zeer summier geweest. Ik heb daarvoor wel begrip, maar ik vind het jammer. Ik heb er begrip voor omdat alle voorgaande onderwerpen zoveel tijd en energie en aandacht van de Minister hebben gevraagd. Ik kan mij voorstellen, dat hij dit op zich zelf ook immense onderwerp nu niet uitvoerig wilde behandelen, te meer, daar de gewestwet binnen enkele maanden hopelijk in de Kamer ter sprake zal komen.

Aarts

Ik vind het echter jammer, omdat de door mij gestelde vragen samenhangen met de grondwetswijziging zelf. Ik heb gevraagd of liever geponeerd in tegenstelling tot wat de Minister in de antwoorden heeft gesteld, dat wij een vierde bestuurslaag zullen krijgen. De Minister heeft op dat bezwaar niet geantwoord. Die opmerking was toch relevant, omdat wanneer wij in de Grondwet opnemen, dat er gewestvorming komt met terzijdestelling van provincies en/of gemeenten, dit onmiddellijk samenhangt met het al of niet hebben van vier bestuurslagen, behalve, wanneer men aan het begrip 'bestuurslaag' een andere betekenis toekent dan normaal. Ik heb er begrip voor, wanneer de Minister mij ter zake niet uitvoerig zal antwoorden, maar ik verzoek hem toch, hieraan nog enige woorden te willen wijden.

Ik heb nog een vraag gesteld, die in dit verband aan de orde moet komen. Volgens de voorstellen van de Regering komt er een imperatief grondwetsartikel ten aanzien van de rechtstreekse verkiezing van de gewestraden. Wij zijn het daarmee eens. Ik heb gevraagd, of het in bijzondere gevallen, waarin dit wenselijk zal zijn in het belang van een concreet geval van gewestvorming, mogelijk zal zijn om een op een afwijkende wijze gekozen gewestraad tijdelijk te laten voortbestaan. Als het niet mogelijk zal zijn dit in de gewestwet te regelen, omdat de Grondwet imperatief rechtstreekse verkiezing van gewestraden eist, is het dan alleen mogelijk dit te regelen door middel van een additioneel artikel in de Grondwet op te nemen, zonder dat ik nu al uitspreek dat wij daarvan een voorstander zijn? Het kan toch mogelijk zijn, dat de Minister hierover zijn gedachten laat horen.

Wij hebben geen bezwaar tegen het door de Minister genoemde wetsontwerp inzake de decentralisatie. Hij heeft het als een mogelijkheid genoemd, misschien een interessante mogelijkheid. Ik heb de indruk, dat onze fractie graag aan de totstandkoming daarvan zal meewerken, wanneer een wetsontwerp ter zake aan deze Kamer zal worden voorgelegd.



De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil graag de bewindslieden en de regeringscommissaris dank zeggen voor de zeer uitvoerige beantwoording van de opmerkingen, die vanuit de Kamer zijn gemaakt.

De Minister-President heeft met veel verve één van zijn voorgangers, de heer De Jong, geciteerd. Ik vind, dat hij dat meer moet doen. Hij heeft in zijn verhaal met name gewezen op zijn eigen hervormingsgezindheid. Hij heeft onder andere gewezen op de hervormingen, die in het ondernemingsrecht zijn aangebracht. Ik neem aan, dat mijn geestverwant de heer Polak hem daarvoor erkentelijk zal zijn. Door te zeggen, dat hij zo'n voorstander van hervormingen is, heeft de Minister-President min of meer tegen degenen, die tegen de huidige voorstellen van het kabinet zijn, gezegd: Jullie zijn tegenstanders van hervormingen. Dat is natuurlijk flauwe kul. Iedereen is slechts voor die hervormingen, die hij een verbetering acht. Wij zijn van mening, dat de beide hoofdonderwerpen ronduit een verslechtering betekenen van het functioneren van ons parlementaire stelsel en van onze democratie.

De gekozen formateur – dit is vanochtend in de discussies met de Minister van Binnenlandse Zaken wel duidelijk geworden – kan ertoe leiden, dat het parlement wordt verzwakt.

De heer Glastra van Loon heeft gezegd, dat ik een wat 'on-Thorbeckiaans' betoog heb gehouden.

Mijnheer de Voorzitter! Als wij opkomen voor de rechten van het parlement, kan ik mij niet indenken dat het verschrikkelijk tegen de zin van de heer Thorbecke zou zijn geweest.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Mijn opmerking sloeg ergens anders op.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het sloeg heel duidelijk op één van mijn hoofdargumenten tegen de combinatie van de beide voorstellen. Daar spreken wij vandaag over.

Staatssecretaris **Glastra van Loon**: Dat is iets geheel anders, maar ik kom er nog wel op terug.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! De heer Glastra van Loon heeft verder opgemerkt: Hetgeen de heer Wiegel zegt, is niet alleen 'on-Thorbeckiaans', maar het is ook onhistorisch.

Mijnheer de Voorzitter! Als wij ons standpunt over de evenredige vertegenwoordiging vergelijken met het standpunt dat onze geestverwanten hebben ingenomen voor de grondwetsherziening van 1917 – voorstellen tot invoering van evenredige vertegenwoordiging zijn ingediend door het kabinet-Cort van de Linden – dan kan ik ons standpunt niet zo verschrikkelijk onhistorisch vinden.

De Minister heeft de interessante opmerking gemaakt, dat de voorstellen van het kabinet één van de belangrijkste programgrondslagen van het kabinet behelzen. Hij heeft min of meer bedekt – het minder bedekte ligt hem meer dan het meer bedekte – de A.R.P. en K.V.P. verweten, zich niet geheel achter die programgrondslag te scharen. Ik vind dit niet geheel passend, want ik meen dat de fracties van de K.V.P. en A.R.P. – de Minister-President met zijn belangstelling voor het staatsrecht zal zich dat herinneren – zich in een extraparlamentaire positie bevinden ten opzichte van dit kabinet. Het is natuurlijk wel interessant als door de Minister-President wordt gezegd, dat deze voorstellen één van de belangrijkste programgrondslagen van het kabinet behelzen. Kort geleden heeft het kabinet echter in deze Kamer het onaanvaardbaar uitgesproken over 8 % of 9 % huurverhoging en een jaartje geleden over een procentje meer of minder vermogensbelasting. Ik weet niet of dat ook zulke verschrikkelijk belangrijke programgrondslagen waren. Ik heb de indruk dat, terwijl hier het onaanvaardbaar niet komt, dit niet geheel wel te combineren is met de stelling, die de Minister-President heeft geponeerd. Ik nodig hem overigens niet uit om het onaanvaardbaar op dit moment uit te spreken, maar ik vind het wel wat merkwaardig. Mijnheer de Voorzitter! Vanochtend is gezegd dat de formateur, die minister-president zou moeten worden, een eigen en een aparte legitimatie heeft. Een eigen legitimatie voor zijn persoon en het kabinet dat hij meebrengt en een aparte legitimatie – niet een legitimatie van de zijde van de Kamer; het kabinet moet altijd het vertrouwen van de Kamer hebben – van de kiezers. Ik heb vanochtend gezegd, dat het voorstel van de Regering tot invoering van de gekozen formateur de minister-president een extra troefkaart in handen geeft, zijn positie ten opzichte van het parlement versterkt, de positie van de Kamer tegenover de regering derhalve verzwakt en kortom het huidige evenwicht tussen regering en parlement verstoort. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft midden in die discussie een opmerking gemaakt, waarbij ik nog even wil stilstaan. Hij heeft gezegd dat één van de achtergronden van het voorstel is dat het onder de huidige procedure kan voorkomen dat kabinetten die er ongeveer een jaar zitten ten val kunnen worden gebracht. Dat vindt de Minister bezwaarlijk.

Wiegel

Minister **De Gaay Fortman**: Het ging mij om parlementaire kabinetten die door een partij die zich parlementair aan dat kabinet heeft verbonden, mede ten val worden gebracht binnen een jaar.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat is alleen maar een exegese van de constatering dat een kabinet dat een jaar zit door het parlement ten val wordt gebracht.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik doelde op concrete gevallen. Ik heb geen algemene regel gegeven.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Wanneer was dat dan voor het laatst?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Inderdaad, om welk concreet geval gaat het dan?

Minister **De Gaay Fortman**: Het gaat mij om het kabinet-Cals.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Daarvan vindt u dus dat dit ten onrechte is gebeurd. Anderen denken er anders over.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik constateer historische feiten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Waarom is het na een jaar ten val brengen van het kabinet-Cals een argument voor de Regering om nu met het voorstel te komen tot invoering van de gekozen kabinetsformateur?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het was bovendien niet na een jaar.

Minister **De Gaay Fortman**: Wat de heer Wiegel nu beweert, heb ik helemaal niet gezegd. Ik heb gezegd dat, in een bestel waarin men niet schroomt om een kabinet dat men anderhalf jaar geleden heeft helpen tot stand te brengen, ten val te brengen, kan worden verwacht dat men er ook niet voor zal schromen om een gekozen formateur, die in zijn formatie is geslaagd en minister-president is geworden, naar huis te zenden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik had de indruk – ik heb de indruk dat die gedachte ook bij anderen heeft post gevat – dat toch min of meer de door de Minister genoemde concrete situatie een argumentatie is voor het voorstel. Als dat echter niet zo is, dan vervalt mijn argument. Wel blijft overeind de concrete constatering van de eigen en aparte legitimatie van de gekozen formateur en de constatering dat de invoering van de gekozen formateur duidelijk verstoring zal werken op het huidige evenwicht en verzwakkend zal werken ten aanzien van de positie van het parlement.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Ik wil het nog één keer proberen. De aparte legitimatie houdt niet in dat het parlement de bevoegdheid niet zou hebben om de formateur – dan is hij inmiddels Minister-President – naar huis te sturen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat moest er nog bij komen.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Als het parlement dan nalaat, terwijl er grote bezwaren zijn tegen het beleid van die Minister-President, om hem naar huis te sturen, dan treft het verwijt in de eerste plaats het parlement dat zijn plicht verzuimt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Op die situatie heb ik niet gedoeld. Ik doelde op de situatie dat het parlement die gekozen formateur, die Minister-President is, inderdaad naar huis stuurt en dat dan die Minister-President kan zeggen tegen de kiezers dat zij hem kort geleden hebben gekozen en dat het onwettige parlement hem naar huis heeft gestuurd. Hij kan zich dan beroepen op de meer dan 50% die hij persoonlijk heeft gekregen. Dat is een argument voor het voorstel van de Regering. Ik begrijp dat argument ook wel, maar ik ben er geen voorstander van. Ik ben van mening dat het huidige evenwicht tussen Regering en parlement moet blijven bestaan. Voor zover er veranderingen nodig zijn, moet dit eerder gaan in de richting van versterking van de positie van het parlement en niet in de richting van versterking van de positie van de Regering.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Nu onderscheidt u dus twee verschillende zaken. In de eerste plaats is er de bevoegdheid van het parlement om die Minister-President naar huis te sturen. Die bevoegdheid blijft volgens u ook levensgroot overeind.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Formeel ja.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Dat betekent dus geen aantasting van de verhouding tussen parlement en Regering. U vreest dus dat na het conflict tussen Minister-President en het parlement, de Minister-President teruggaat naar de kiezers en dat de kiezer in het conflict tussen Minister-President en het parlement de kant van de Minister-President zal kiezen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijn verwijt richt zich niet tegen de kiezers, maar tegen de Minister-President, die zich beroept op de steun die hij persoonlijk heeft gekregen, terwijl diezelfde kiezers hier in dit Huis hebben gezorgd voor een meerderheid die tegen het functioneren van het kabinet van die betreffende Minister-President is.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Als het nu zo is dat de Minister-President een slecht beleid voert en de Kamer de Minister-President op grond van dat slechte beleid naar huis stuurt, dan vreest de heer Wiegel dus, dat de kiezers, als de Kamer daarvoor goede argumenten had, desalniettemin de argumenten van de Minister-President zwaarder zullen laten wegen? Dan heeft de heer Wiegel toch een gebrek aan vertrouwen in de kiezers.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): De heer Van Thijn koppelt het aan het voeren van het slechte beleid door het kabinet. Als een kabinet een slecht beleid voert, voert het in ieder geval een tijdje een beleid. Natuurlijk zijn de kiezers dan best in staat om te zien, wat een goed en wat een slecht beleid is. Als de Regering de Kamers ontbindt en nieuwe verkiezingen uitschrijft, dan zullen de kiezers hun oordeel wel geven. Ik spreek met name over de casuspositie dat de Minister-President zonder dat hij een beleid heeft kunnen voeren, hier voor het eerst komt, in een discussie de meerderheid tegenover zich vindt en zich dan op de kort geleden aan hem gegeven legitimatie gaat beroepen en de Kamer naar huis stuurt.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Die casuspositie is uitgesloten als de verzuimregel wordt uitgelegd. Ik ga nog even door op de verhouding tussen Regering en Parlement en het feit dat de stelling van de heer Wiegel is, dat in die verhouding een verschuiving ten nadele van het parlement tot stand komt. Dan maakt het parlement gebruik van zijn bevoegdheid. Dat vecht de heer Wiegel niet aan.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb gezegd dat het parlement formeel de bevoegdheid heeft, maar elke fractie, elk lid van deze Kamer bepaalt naar eer en geweten, naar eigen politiek inzicht, een politieke keuze. Bij het ene kamerlid zal, als hij kijkt naar de komende verkiezingen, wat meer dan bij het andere meespelen, dat het zeer wel mogelijk is dat de Minister-President zich beroept op zijn persoonlijke legitimatie. Over de praktische uitwerking van het systeem kunnen wij praten. Mijn principiële stelling is – dit is door het kabinet ook niet ontkend – dat via de voorstellen van de Regering de Minister-President een extra legitimatie krijgt. Dit betekent uit zich zelf een versterking van de positie van de Minister-President en van die van de Regering en het betekent dus automatisch een verzwakking van de positie van het parlement. Daar zijn wij tegen.

Wiegel

Minister **Den Uyl**: Neen, mijnheer de Voorzitter! Het is geen versterking van de positie van de Regering ten opzichte van het parlement. Er zijn voortdurend drie partijen in het geding: de kiezers, het parlement en de Regering. De extra legitimatie, die de gekozen formateur voor het formeren krijgt, moet hij waarmaken in het geval dat het vroeger of later komt tot kamerontbinding, ten opzichte van de kiezers. Er is geen sprake van dat deze legitimatie een speciaal privilege schept. Er is een voortdurende verplichting, zich waar te maken in het parlement, op grond van de kiezersuitspraak.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Natuurlijk heeft iedere Minister-President die voortdurende verplichting, maar die heeft hij ook in het huidige stelsel. Ik begrijp niet, welk argument de Minister-President daaraan ontleent om de procedure te wijzigen.

Minister **Den Uyl**: De heer Wiegel beweert almaar dat het leidt tot een verzwakking van de positie van het parlement. Daarvan is geen sprake.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Het regeringsvoorstel geeft de Minister-President een extra legitimatie, versterkt dus zijn positie, tenzij die extra legitimatie zijn positie zal verzwakken, maar dat gelooft niemand, dus is dit automatisch in het huidige stelsel een verzwakking van de Kamers in de verhouding tussen Regering en parlement.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): De heer Wiegel spreekt steeds over een extra legitimatie. Dat is maar een woord. Dat moet natuurlijk in de praktijk worden getoetst.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ja, maar ik pieker er niet over, het risico te nemen dat dat in de praktijk kan worden getoetst.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Neen, ik bedoel de praktijk van deze discussie en in het bijzonder deze interruptiediscussie. Hierin moet worden aangehouden, dat de bevoegdheid van het parlement om de Minister-President, met die extra legitimatie naar huis te sturen, zal ophouden te bestaan of dat het parlement ervoor zou terugschrieken, van die bevoegdheid gebruik te maken.

De heer **Wiegel** heeft gezegd...

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Formeel heeft het parlement de bevoegdheid.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): ... dat dit formeel niet het geval is. Zou het materieel het geval zijn, dan zou het parlement geen knip voor de neus waard zijn.

In de verhouding tussen Minister-President en parlement, in het kader van ons parlementaire stelsel, uitgaande van de vertrouwensregel komt geen enkele verandering tot stand. Gaat de Minister-President terug naar de kiezers, dan is het enige wat van deze stelling overblijft – als het parlement gelijk heeft en de Minister-President ongelijk – dat volgens u de kiezers onmondig zijn om zich hierover uit te spreken.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dan is het opnieuw aan de partijen om te beoordelen, of zij dezelfde man formateur zullen maken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik zou mij heel goed kunnen voorstellen, als iemand met meerderheid van stemmen formateur en daarna Minister-President is geworden, dat zij dan ineens een andere formateur nemen. Dan heeft men goede verkiezingskansen...

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dit is heel essentieel.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dit is een theoretische discussie. Het komt in de praktijk niet voor.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Als de kiezers zich erover moeten uitspreken, of de Minister-President gelijk had dan wel de Kamer, bij het wegzenden, dan bevinden zich daartussen nog de politieke partijen, die moeten beslissen, of zij dezelfde man opnieuw als formateur zullen aanwijzen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Denkt u bij voorbeeld, dat de partijen die iemand kandidaat hebben gesteld voor het formateurschap – betrokkene haalt het en komt hier als Minister-President in de Kamer; na enige tijd stuurt hij de Kamer naar huis – ineens een andere formateur zullen nemen, nadat hun eigen kandidaat-formateur meer dan 50 % had gekregen? Dit is toch onzin!

De heer **Van Mierlo** (D'66): Als de meerderheid der Kamer de Regering naar huis stuurt, zullen daar zeer waarschijnlijk ook stemmen bij zijn van de mensen die oorspronkelijk de Regering en de formateur hebben gesteund. Het is het meest waarschijnlijk, dat iemand dan pas 50 % van de stemmen behaalt als hij de partijen achter zich heeft en zij ook 50 % hebben.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dan is het geen probleem.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dit is het meest waarschijnlijke geval. Het betekent, dat er stemmen van de regeringspartijen bij zijn.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): De heer Van Mierlo gaat langs de zaak heen, mijnheer de Voorzitter. Wanneer de formateur meer dan 50 % heeft, evenals de partijen waarop hij steunt, dan is dit geen punt. De zaak speelt een rol wanneer de formateur meer dan 50 % heeft, doch de partijen waarop hij in deze Kamer steunt niet.

Minister **Den Uyl**: Dit is de uitzonderingspositie, mijnheer de Voorzitter. Het systeem – en de waarde ervan – kan zijn, dat zij een meerderheid krijgen dankzij het feit, dat zij gemeenschappelijk een formateur aan de kiezers hebben voorgedragen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dit kan nu toch ook? U bent indertijd met uw schaduwkabinet met een groep van drie partijen naar de kiezers gegaan. U had ook kunnen hopen, dat u meer dan 50 % zou krijgen. Dan was u veel eerder en gemakkelijker Minister-President geworden dan nu. Daarvoor hebt u dit systeem niet nodig. U moet gewoon proberen meer kiezers te krijgen.

Minister **Den Uyl**: Ik heb gezegd, dat ook onder de huidige bepalingen van de Grondwet partijen er toe kunnen bijdragen, dat er meer duidelijkheid komt, zoals ook het huidige kabinet er is gekomen. Ook in deze tijd kan er wel iets goeds gebeuren!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Jazeker, maar er zijn verschillende casusposities geschetst, ook door de Minister van Binnenlandse Zaken. Het waren er eerst vier en er kwam er, meen ik, nog één bij. Hierover spreken wij nu. Ook vanmorgen hebben wij er uitvoerig over gesproken, dat een kabinetsformateur zelf meer dan 50 % behaalt, doch dat hij in deze Kamer een andere meerderheid tegenover zich ziet. Dit kan duidelijk leiden tot een botsing tussen Regering en volksvertegenwoordiging. De Minister-President die formateur is geweest en die 50 % of meer heeft gekregen heeft de extra legitimatie. Wij kunnen wel zeggen, dat dit een mogelijkheid is, maar laten wij eens denken aan alle goede kanten. Ik pieker er niet over om mede te werken aan allerlei geknutsel waarvan niemand weet, hoe het resultaat zal zijn. Ik constateer, dat het voorgestelde systeem een verstoring van het evenwicht tussen Regering en parlement betekent. Ik heb niet de indruk, dat de meerderheid van de Kamer sterk anders hierover denkt.

Wiegel

De heer **Van Mierlo** (D'66): Spreken wij over theoretische mogelijkheden dan wijs ik erop, dat er ook de theoretische mogelijkheid is, dat in het huidige systeem na de verkiezingen niet tot een meerderheid wordt gekomen en dat de ene formateur na de andere mislukt doordat er geen meerderheid is, terwijl zelfs een zakenkabinet dat dan wordt gevormd hier direct wordt weggestemd. Hoe moet dat dan? Ons huidige systeem voorziet ook niet in ...

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik wil helemaal niet praten over al die theoretische constructies.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Maar u praat wel over de theoretische uitzonderingsmogelijkheden van het andere systeem.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Helemaal niet theoretisch.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Net zo theoretisch.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het is volstrekt niet theoretisch. De heer Jongeling heeft er een uitgebreid betoog over gehouden.

De heer **Van Mierlo** (D'66): En daarom is het zeker ineens niet theoretisch meer, omdat de heer Jongeling er een betoog over heeft gehouden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Omdat de heer Jongeling over dit soort zaken, waar wij vandaag over spreken, meestal een zinnig oordeel heeft.

De heer **Koekoek** (B.P.): Maar de heer Jongeling heeft dat uitgelegd. Als de heer Van Mierlo of de heer Van Thijn het de heer Wiegel ook uitlegt, dan is hij zo tevreden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik geloof dat ik kan afronden.

Ik ben erg verheugd met de mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat een van de doeleinden van deze nota is, dat wij met ons allen geen nodeloze arbeid verrichten. Van de zijde van de Regering is duidelijk gezegd: Als de volksvertegenwoordiging de gekozen formateur niet wil, dan ligt het in de rede dat de Regering niet met een zodanig voorstel komt. En ligt het ook in de rede, gehoord de argumentatie van deze Kamer, dat er geen voorstel wordt ingediend om te komen met een districtenstelsel. Dit is volgens mij volkomen duidelijk. In de discussie tussen de heer Van der Sanden en de heer Bakker is dat ook nog eens op tafel gekomen.

Ik dacht dan ook, gehoord de uitspraken van de Kamer en van de Regering,

dat geen motie apart nodig is, waarin wordt gevraagd aan de Regering om af te zien van haar voornemen een districtenstelsel in te voeren — dat is waarschijnlijk de uiteindelijke afloop van dit debat —, en dat de Kamer nu voor de tweede keer in vier jaar tijds deze zaak zal hebben afgewezen. Ik vind daarom persoonlijk dit debat ook zo'n geslaagd debat, omdat wij kunnen vaststellen dat dit gebeurd is. Ik neem aan dat degenen die van de voorstanders van de voorstellen van de Regering over zijn, het wel uit hun hoofd zullen laten zich een derde keer aan dezelfde steen te stoten.



Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik zou nog enkele opmerkingen willen maken over de Eerste Kamer. Op het punt van de legitimatie van de Eerste Kamer doordat zij gekozen zou worden rechtstreeks door de kiezers, is door de Minister niet zo erg ingegaan. Ik geef hem onmiddellijk toe, dat het in deze tijd een eigenaardig verschijnsel is om mensen niet direct te verkiezen, doch via een college van kiesmannen. In zoverre geef ik best toe, dat het een anachronisme is.

Aan de andere kant ben ik het niet helemaal eens met wat de heer Simons heeft gezegd, dat het in 1848 zo'n toevallige vondst was om die wijze van verkiezing te hanteren. Het was in de periode daaraan voorafgaand namelijk de wijze van verkiezing van de Tweede Kamer. Dus helemaal toevallig was het naar mijn oordeel niet. Men ging op een ander systeem over en men behield voor de Eerste Kamer het systeem waar men voor de Tweede Kamer van afstapte.

Maar wat de kwestie van de legitimatie betreft, als men werkelijk van oordeel is dat het een anachronisme is in deze tijd om de Eerste Kamer niet rechtstreeks te laten verkiezen, dan begrijp ik niet waarom de gevolgen van die stelling niet ook rechtstreeks worden doorgetrokken ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer zelf en dat het kabinet in zijn voorstel helemaal eruit laat, dat enige politieke invloed aan de Eerste Kamer zou kunnen worden toegekend. Ik zou voor alle duidelijkheid willen horen, hoe het kabinet denkt over de politieke invloed die de Eerste Kamer bijvoorbeeld ook onder het huidige systeem kan uitoefenen. Naar mijn mening zijn er wel degelijk vormen van politieke beïnvloeding door de Eerste Kamer in praktijk mogelijk en worden die door het systeem en de praktijk van de Grondwet niet verboden.

Minister **De Gaay Fortman**: Ik ben er uitvoerig in eerste instantie op ingegaan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik zou dan toch graag willen dat u het voor mij nog iets verduidelijkt, want ik heb het niet begrepen. Ik wil dan met name dat u uw mening verduidelijkt, dat wel de Eerste Kamer rechtstreeks moet worden gekozen in uw systeem maar dat aan haar iedere politieke invloed moet worden ontzegd.

Ten aanzien van de ontbinding van de Eerste Kamer, eventueel gelijktijdig met die van de Tweede Kamer, heb ik alleen gehoord dat het aan de staatkundige praktijk moet worden overgelaten. Ik heb gevraagd of kon worden aangegeven onder welke omstandigheden naar de mening van het kabinet de Eerste Kamer in het door hem aanbevolen systeem zou moeten worden ontbonden en onder welke omstandigheden niet. Een van de argumenten om de Eerste Kamer rechtstreeks te doen verkiezen was het verkrijgen van een zoveel mogelijk gelijke politieke samenstelling. Daaruit volgt mijns inziens logisch dat de tijdstippen van ontbinding in principe dezelfde zouden moeten zijn en dat men dat ook in de Grondwet zou moeten vastleggen. Ik ben erg blij met de gulle toezegging van de Minister dat hij het advies van de Kiesraad zal vragen over een systeem dat wanneer de Eerste Kamer niet rechtstreeks zou worden gekozen dit volgens een kiesstelsel zou gebeuren waarbij provinciale Statenleden verkiezen als kiezers in één district en dat eventueel ook het systeem van de restzetelverdeling wordt heroverwogen.

De redenering van de Minister dat de tweede lezing bij de Eerste Kamer bij grondwetswijzigingen moet verdwijnen heeft mij niet overtuigd. Hij is niet afgegaan op de heroverweging van de Eerste Kamer. Hij heeft eigenlijk het belangrijkste argument, dat de gekwalificeerde meerderheid moet verdwijnen, verzwegen. Dat is de achtergrond van het voorstel. Ware de heroverweging wel belangrijk, dan zou hij niet kunnen zeggen, dat de Eerste Kamer eigenlijk zou moeten worden uitgeschakeld, omdat het in de praktijk zo weinig is voorgekomen dat grondwetswijzigingsvoorstellen zijn verworpen.

Het heeft mij zeer verdrotten dat het de Minister even ontging, dat in 1952 wel een belangrijk voorstel door de Eerste Kamer is verworpen. Ik had hem juist zo bewonderd in de rol van Salomo uit de Eerste Kamer die ons hier vertelt en

Kappeyne van de Coppello

uiteenzet hoe de praktijken daar allemaal zijn. Ik vrees dat iets van het gezag in zijn woorden voor mij is verminderd. Ik geloof dat het toen wel een zeer belangrijk moment was. Zelfs als de Minister ervan uitgaat, dat het maar zo weinig is voorgekomen, dat een grondwetswijziging door de Eerste Kamer is verworpen en als criterium aanneemt het aantal gevallen van verwerping, ontkracht hij zijn argumentatie dat het toch nodig is, de Eerste Kamer in het algemeen te handhaven. Hij heeft gezegd dat bij de heroverweging van gewone wetsvoorstellen door de Eerste Kamer niet het aantal gevallen van verwerping moet worden opgeteld – dat zou helemaal niet de norm zijn – maar dat het gaat om de beoordeling op zich zelf. Naar hij opmerkt is het in alle gevallen dat de wetsvoorstellen wel zijn aangenomen van groot belang geweest, dat de Eerste Kamer haar oordeel erover gaf. Aanvaardt men dat voor gewone wetsvoorstellen, dan kan ik mij niet voorstellen dat men het voor grondwetswijzigingen afwijst.

Ik geloof dan ook dat de enige reden waarom men die tweede lezing niet wil laten doorgaan is, dat men het gewoon bezwaarlijk en vervelend vindt dat zo'n klein aantal parlementariërs in de Eerste Kamer een grondwetswijziging kan tegenhouden.

Ik hoop dat het niet zo ver zal komen dat het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging zal worden aangeast. Mijn fractie zal dan ook niet behoeven te overwegen een referendum, een vorm van een referendum of volksinitiatief voor te stellen.

Ten aanzien van het consultatieve referendum heb ik reeds bij interruptie opgemerkt dat ik meende dat daartoe nu, in het kader van deze Grondwet zeer wel mogelijkheden aanwezig zijn. Ik zou niet wensen dat zij gehouden werden, want ik geloof dat het houden van een consultatief referendum, waarbij het raadgevende oordeel van de kiezers wordt gevraagd over een bepaalde zaak zonder dat men dat oordeel opvolgt, hetzelfde is als het kiezen van een kabinetsformateur die wel de meerderheid van de stemmen bij de kiezers behaalt, maar die er niet in slaagt in de Kamer ook een meerderheid te vinden voor zijn kabinet. Het zou de kiezers en de stemmers bij een referendum hetzelfde gevoel van ontevredenheid en frustratie geven. Het heeft, naar mijn mening, geen enkele zin een consultatief referendum te houden, tenzij men van te voren al van plan is de uitslag van dat referendum

te honoreren en dan krijgt het in feite de kracht van een beslissend referendum.

Ik heb van de bewindslieden niet gehoord in hoeverre zij de formulering van sociale grondrechten in de Grondwet zagen in relatie tot internationale verdragen en in hoeverre het dan nog nodig zou zijn die sociale grondrechten in de Grondwet een plaats te geven.

Ik heb nog gewezen op de opvatting in de brief van de Minister over de verkiezing van het Europees parlement. De bewindslieden gebruikten daarbij een andere invalshoek, om het eens in modern jargon te zeggen. Waarom komt men hier tot een zo verschillende benadering?

Ten aanzien van de deconstitutionalisering ben ik zeer verheugd dat de Minister heeft gezegd dat de gehele bewegingstheorie weer verdwenen is en daardoor ook geen grond vormt om tot verwijdering uit de Grondwet over te gaan. In het begin van de discussie in de openbare commissievergaderingen was dat wel het geval en ik vind het prettig dat misverstanden daarover nu volstrekt uit de wereld zijn geholpen.

Voor ons als V.V.D. is de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester, en ook van de voorzitter van het gewest, een zeer fundamenteel punt. Daarom hoort het in de Grondwet thuis. Het is ook een zwaar politiek punt. Daarom zullen wij de motie van de heer Tilanus van harte steunen.

Ik ben het met de Minister eens dat de oordeelsvorming over hoe een gewest eruit zal moeten gaan zien nog lang niet is afgerond. Ik begrijp ook zijn opvatting dat in de Grondwet de mogelijkheid open moet worden gelaten dat het gewest zich als een nieuwe vorm van bestuur ontwikkelt.

Aan de andere kant zal de ontwikkeling van de gedachten over de gewestvorming ten aanzien van het aannemen van een gewestwet en ten aanzien van de vraag hoe de Grondwet op dat punt moet luiden niet geheel uiteen moeten lopen. Daarom wil ik voor mijn fractie het standpunt voorbehouden dat als ons grondwetswijzigingsvoorstellen worden aangeboden waarin, bij voorbeeld, staat dat het mogelijk moet zijn het gewest in de plaats van de gemeente te laten komen, wij die niet zullen aanvaarden, omdat wij op dat moment misschien zo ver zullen zijn dat wij in een nieuw soort provincie de vorm van het meest wenselijk geachte gewest zullen zien. Wij achten de oplossing mogelijk dat op het punt van

de gewestvorming over de vorm van het gewest niets in de Grondwet komt, maar dat men eenvoudig een nieuw gewest kan maken in de vorm van een provincie. Op het punt van de provincie zullen er misschien enkele wijzigingen moeten worden aangebracht. Bepalingen over het gewest als zodanig behoeven dan niet in de Grondwet te worden opgenomen, waardoor niet het gevaar ontstaat dat een volstrekt nieuwe bestuurlijke ontwikkeling niet mogelijk is.



De heer **De Kwaadsteniet** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb met veel belangstelling van de betogen van de zijde van het kabinet kennis genomen. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft erop gewezen, dat ik lid ben geweest van de commissie duidelijkheid en van de gespreksgroep van de A.R.P. ten aanzien van staatkundige vernieuwing. Ik vind het wel interessant, dat hij daarop wijst, maar ik zie nog niet direct het grote verband met mijn optreden in deze Kamer, want in het rapport van de commissie duidelijkheid word ik bepaald niet gedrongen in de richting van een beperkt districtenstelsel en in de richting van bij voorbeeld een gekozen formateur. Wat in het rapport staat is ook nog iets anders dan de inhoud van de motie-Kolfschoten. In het rapport van de commissie duidelijkheid wordt naar voren gebracht de mogelijkheid, dat de Tweede Kamer, zodra die in nieuwe samenstelling bijeen is, een voordracht doet ten aanzien van de benoeming van een informateur of een formateur. Vervolgens wordt opgemerkt, dat de formateur geen voorstel doet aan de Koningin omtrent de benoeming van Minister-President en Ministers dan nadat hij de openbare bewilliging van de Kamer op zijn voorgenomen voorstel heeft gekregen. Ik ben in mijn verhaal uitgegaan van de gedachte, dat bij onze parlementaire representatieve democratie in grote lijnen heel goed past ons kiesstelsel en onze wijze van kabinetsformatie. Ik wil er alleen aan toevoegen, dat dit niet wil zeggen, dat die altijd voor honderd procent goed en tot verheugenis werken. Ik zou aan het adres van de heer Franssen willen zeggen, dat ik in ieder geval niet net heb gedaan alsof wij de zaken alleen maar rooskleurig zien. Dat wil ik ook pertinent niet. Ik vind wel, dat je de bezwaren niet moet oplossen door de voorgestelde gekozen kabinetsformateur en het beperkte districtenstelsel, zaken die naar mijn mening meer passen bij een stelsel van

De Kwaadsteniet

directe democratie. Nederland is een land met een veelpartijstelsel en niet een land met een tweepartijen- of tweeblokkenstelsel. Mijns inziens eisen beide eigen spelregels. Men moet niet de spelregels van het ene stelsel overplanten op een ander stelsel. In dit geval zou dat trouwens betekenen, mede omdat het een beetje half-half voorstellen zijn, niet gekoppeld de lijsttrekker van een partij aan de gekozen formateur, niet 18 districten maar 12 districten, dat de kiezers tegen zich zelf kunnen worden uitgespeeld via de gekozen formateur enerzijds en de door hen gekozen volksvertegenwoordiging anderzijds. Beide beroepen zich op dezelfde legitimatie. Bij moeilijkheden zal naar onze mening de gekozen formateur sterker staan, de man die als zodanig bij volstrekte meerderheid is gekozen. Hij komt niet in de Kamer als gekozen formateur maar als Minister-President met zijn kabinet. Daar komt hij het vertrouwen halen. Ik meen, dat de vraag belangrijk is, hoe men tegen de kiezers moet vertellen dat je die het vertrouwen niet geeft. Enerzijds kiezen zij mogelijk bij meerderheid de formateur, anderzijds een Kamer met een meerderheid. Hoe leg je dat uit? Ik geloof, dat het ook moeilijk uit te leggen is, omdat men gedachten van twee stelsels door elkaar mengt. Het accent zal dan worden gelegd op het kiezen door de kiezer wie regeert in plaats van het kiezen door de kiezer wie hem vertegenwoordigt. Dat is naar mijn mening een versterking van de Regering en een verzwakking van de volksvertegenwoordiging en ook geen versterking van de kiezers.

De heer Franssen heeft zich teleurgesteld uitgelaten over het feit, dat nu niet direct een vernieuwing van het staatsbestel plaatsvindt. Wij blijven overigens met elkaar steeds bereid om mee te denken over vernieuwing in de zin van verbetering. Wij willen ons stelsel zoveel mogelijk verbeteren. De gedachte van het niet aanwezig zijn van alternatieven is van verschillende kanten in allerlei discussies hier regelmatig naar voren gebracht. De Minister-President heeft dat vanmorgen ook nog gedaan. Naar mijn mening moeten wij voorzichtig zijn met het noemen van alternatieven; wij moeten die niet al te snel gaan opkloppen omdat het anders weer verwachtingen wekt. Na hetgeen wij hebben meegemaakt moeten wij voorkomen, dat er weer teleurstelling bij de kiezers zal ontstaan. Ik ben getroffen door een bepaalde opmerking van de Minister-President op

30 oktober 1973 bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken in de Tweede Kamer. Dat lijkt mij een goede opmerking. Hij zegt daar: 'Mijnheer de Voorzitter. Ik ben er tot op vandaag – ik geneer mij geen moment dit duidelijk uit te spreken – niet in geslaagd betere criteria te ontwikkelen dan de naar mijn mening niet aanvaardbare criteria van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting'. Mijnheer de Voorzitter! Om die woorden enigermate te parafraseren, zou ik in dit geval willen zeggen: Als het niet lukt alternatieven aan te dragen, dan ben je er niet in geslaagd betere denkbeelden te ontwikkelen dan de naar mijn mening niet aanvaardbare denkbeelden.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hadden bezwaren tegen de voorstellen ten aanzien van de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel. Als wij dat afwijzen, dan heeft de heer Franssen snel de neiging om te zeggen: Laat je dan de kiezer niet in de kou staan? Ik probeer te voorkomen, dat ik de kiezers in een koudere kou laat staan. Er zijn in de loop der tijd diverse gedachten naar voren gekomen. Ik heb van de Minister van Binnenlandse Zaken begrepen, dat het kabinet verder zal gaan denken over suggesties. Ik heb dat met genoeg gehoord. Wij zullen daaraan graag meewerken en meedenken. Wij willen bepaald niet blijven stilstaan bij hetgeen wij hebben. Ik heb er alleen geen behoefte aan, nu weer te snel verwachtingen te wekken ten aanzien van concrete andere punten. Ik wil ervoor waarschuwen, die niet te snel op te kloppen, maar ze eerst met elkaar goed te bediscussiëren, opdat teleurstellingen later kunnen worden voorkomen.

Mijnheer de Voorzitter! Ten aanzien van de algehele grondwetsherziening heb ik al duidelijk naar voren gebracht, dat wij wel graag een herschrijving van de gehele Grondwet zien. Ik heb daaraan toegevoegd, dat wij graag hopen dat de eerste lezing ter zake nog tijdens deze kabinetsperiode gerealiseerd kan worden in de Tweede en Eerste Kamer.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil thans nog een korte opmerking maken over het terugzendingsrecht. Ik begrijp, dat het kabinet daaraan bijzonder zwaar tilt. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft erop gewezen, dat de Eerste Kamer zich eerst wel tien maal zal bedenken, voordat zij tot verwerping zal overgaan. Ik kan mij niet voorstellen dat het in de door mij naar voren gebrachte benadering ten aanzien van het terugzendingsrecht anders zou

moeten zijn. Mijn benadering is in ieder geval niet zo geweest dat ik een duidelijke versterking van de positie van de Eerste Kamer wilde. Ik meen dat de Minister dat ook wel heeft geconstateerd. Mijn benadering ten aanzien van dit punt is alleen maar het naar voren brengen van een andere mogelijkheid, zonder dat ik daarmee een versterking van de positie van de Eerste Kamer nastreef. Ik heb al eens gewezen op het feit dat de heer Donner van de staatscommissie Cals-Donner een voorstander was van het terugzendingsrecht. Ik kan er nog een naam aan toevoegen, de naam D. Simons. Ik zal het op prijs stellen wanneer deze zaak toch nog wat nader overwogen kan worden.

Ten aanzien van het recht van kamerontbinding wil ik er graag op wijzen dat de Minister naar mijn mening de zaak te gemakkelijk op dit punt heeft afgedaan. In het schriftelijke antwoord nr. 10 staat zeer duidelijk een nieuw punt ten aanzien waarvan kamerontbinding zal kunnen plaatsvinden, namelijk wanneer de politieke samenstelling van de beide Kamers in betekende mate verschilt. Dat is niet iets overlaten aan het ongeschreven recht, dat is gewoon in een bepaalde situatie van tevoren vaststellen dat als er in betekende mate verschil in samenstelling van de beide Kamers is, er dan ontbinding kan plaatsvinden. Ik meen dat er tot dusver steeds uit is gegaan van de politieke noodzakelijkheid van zo'n kamerontbinding. Dat hoeft op zich zelf bij een verschillende samenstelling nog niet direct het geval te zijn. Dat punt geldt in nog sterkere mate nog ten aanzien van de wenselijkheid om de zittingsduur te synchroniseren. Ik ben met de heer Franssen enigermate verbaasd over de zeer zware afwijzing van het toetsingsrecht ten aanzien van de grondwetsbepalingen ter zake van de klassieke grondrechten. Ik zou het bijzonder betreuren wanneer dit punt zonder meer na deze discussies van tafel zou verdwijnen en het zal toch de moeite waard zijn wanneer wellicht van de zijde van het kabinet hierover nog een nota wordt geproduceerd om deze zaak toch nader onder ogen te houden.

Tenslotte ben ik blij dat de zaak van de verenigde vergadering nog nader wordt bekeken.



De heer Tilanus (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de bewindslieden en de regeringscommissaris voor de antwoorden die wij hebben gekregen.

Tilanus

Met name naar het betoog van de Minister van Binnenlandse Zaken, hoe wel ik het met een aantal van zijn conclusies niet eens ben, heb ik toch met genoegen geluisterd. Dat is geen professoraal judicium.

Ook de Minister-President heeft een boeiend betoog gehouden om aan te geven, waarom het kabinet met een aantal voorstellen tot vernieuwing is gekomen, met name ook met voorstellen tot vernieuwing van de methode van kabinetsformatie en verkiezing van deze Kamer. In dat boeiende betoog heeft de Minister-President echter toch naar mijn mening één element vergeeten, namelijk dat wij in 1971 een discussie hebben gevoerd over een initiatiefontwerp van de heer Van Thijn c.s. Dat zou toch een argument geweest kunnen zijn om met enige terughoudendheid te bedenken of men hiermee al dan niet zou moeten komen.

Voorts wil ik nog de vinger leggen op een tweede uitspraak van de Minister-President, namelijk dat naar zijn mening de uitspraak van de kiezers moet doorwerken in de regeringsvorming. Ik ben dat volledig met hem eens. Ik moet er alleen aan herinneren dat de numerieke samenstelling van het kabinet waarvan hij Minister-President is, daaraan niet helemaal voldoet.

Minister **Den Uyl**: De V.V.D. zit er helemaal niet in.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Neen, maar het geldt ook voor de partijen die wel steun geven aan het kabinet. Mijnheer de Voorzitter! Ik zal niet meer ingaan op de discussie die de heren Van der Sanden en Wiegel al hebben gevoerd over een opmerking van de Minister van Binnenlandse Zaken over de gekozen formateur. Ik heb ook genoteerd, dat de Minister heeft gezegd, dat een kabinet, geleid door een Minister-President die als formateur een kiezerslegitimatie heeft gehad, niet zo snel ten val gebracht kan kunnen worden. Daarbij zal zijn positie een rol spelen. Dat betekent inderdaad een versterking van het kabinet en een verzwakking van het parlement. Dit is geen pluspunt voor de gekozen formateur.

De regeringscommissaris heeft duidelijk gemaakt, dat het voorstel voor het districtenstelsel een wijziging brengt in de kiesdrempel, zoals die nu in de Grondwet is neergelegd en door de staatscommissie is beoordeeld als te zijn een maximale grens van 5 zetels, ongeveer 3,6%. Met de aanvaarding van het bedoelde voorstel zou het gaan naar 7 tot 10%. Het is duidelijk,

dat dit ons enthousiasme voor een districtenstelsel nog kleiner maakt dan het al was. Het zal zeer eigen geestesstromingen in het Nederlandse volk van de politieke inspraak in de Tweede Kamer uitsluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft gesteld, dat het goed is, dat wij nu ervaringen opdoen met de inspraak ten aanzien van de benoeming van burgemeesters en Commissarissen van de Koning. Hij wil dit verder laten ontwikkelen en is nog niet zo ver, dat hij dit al in een wet zou willen formaliseren. Ik meen, dat dit juist is, maar dit is een bevestiging voor mijn gedachte, dat de ontwikkeling van het systeem van inspraak niet belemmerd wordt door de huidige bepaling in de Grondwet. Ik heb dit ook in mijn motie neergelegd en ik geloof, dat het dan ook logisch is, dat wij het in de Grondwet laten. Wij kunnen dan de ontwikkeling, die de inspraakprocedure nu kent, zonder enig bezwaar voort laten gaan. Ik ben ten aanzien van hetzelfde punt de heer Jurgens nog een antwoord schuldig. Hij heeft over mijn motie gezegd, dat ik het woord 'burgemeester' had moeten vervangen door de woorden 'de voorzitter van de gemeenteraad'. 'Van de raad' wordt zelfs in de wet gesteld, mijnheer de Voorzitter! In de eerste plaats wil ik erop wijzen, dat wij een motie niet zo precies behoeven te formuleren als een amendement op een wet. Bij een motie is het streven, de bedoeling duidelijk te maken. Moest men een wet formuleren of amenderen, dan zou dit inderdaad nauwkeuriger moeten gebeuren. Bovendien – dit is een tweede argument, mijnheer de Voorzitter – heb ik met mijn motie aangesloten bij punt 18 van de samenvatting van de nota van het kabinet. In dit punt wordt ook het woord 'burgemeester' gebruikt. Beide argumenten geven mij geen aanleiding om mijn motie te wijzigen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Wellicht kan de heer Tilanus nog even ingaan op een vraag, die ik hem stelde, en die meer inhoudelijk van karakter was. Waarom hecht hij zich zo vast aan de benoeming van een burgemeester en een Commissaris van de Koning, vastgelegd in de Grondwet, terwijl hij ten aanzien van de inhoud van die functies het mogelijk acht, dat bij de invoering van de gewesten ernstige veranderingen zullen optreden?

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Wat dit betreft kan ik mij aansluiten bij wat nu door de Minister van Binnenlandse Zaken is voorzien van een vraagteken. In de nota, onder het hoofdje 'Benoe-

ming van de Commissaris van de Koning en de burgemeester' wordt duidelijk gesteld, dat een grote meerderheid van 12 leden van de staatscommissie van oordeel is, dat het niet wenselijk is, de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast te leggen omdat deze zaak in beweging is. Voorts wordt gesteld, dat het oordeel van de Regering is, dat zij de opvatting van de meerderheid van de staatscommissie deelt. Dat is duidelijk, mijnheer de Voorzitter. Daartegen maak ik nu juist bezwaar.



De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Nu ook de Minister-President aan het debat heeft deelgenomen – ik meen dat dit het juiste moment voor hem was om eraan deel te nemen – wil ik ook met een enkel woord reageren op hetgeen hij heeft gezegd. Ik heb hem niet willen interromperen. In het algemeen vind ik, dat als iemand bloemen op een graf legt je daar geen modder doorheen moet gaan gooien. Een enkel woord is nu echter wel op zijn plaats.

De Minister-President heeft een aantal vragen opgeworpen. Is de behoefte aan verandering aanwezig? Ik geloof dat zij stellig aanwezig is. Zij is op het ogenblik meer aanwezig dan ooit. Dat moet een verdere verandering zijn dan de heer Glastra van Loon in zijn betoog aanduidde. Het viel mij op dat de heer Glastra van Loon weer zo nadrukkelijk met de smalle marges kwam aanzetten. Ik kreeg de indruk, dat het de Minister-President ook opviel. De Staatssecretaris trok ze eigenlijk nog iets smaller dan destijds de Minister-President, toen nog geen Minister-President, in zijn artikel.

Men moet naar mijn mening binnen bredere marges veranderen. Dat betekent dat men veranderingen in politieke zin moet aanbrengen. Laat ik het zo formuleren: Men moet een politiek nastreven waarin je de leuke dingen wel aan de mensen kunt zeggen.

De Minister-President heeft gezegd, het griezelig te vinden dat er geen alternatieven naar voren waren gekomen. Ik geloof dat de Minister-President daarbij toch uitgaat van een heel verkeerde beoordeling van de situatie van de laatste tijd. Als er andere mogelijkheden voor regeringsvorming zijn gegroeid in de afgelopen tijd, afgezien van het feit dat wij over de mate waarin die veranderingen zijn gebruikt nog niet erg geestdriftig zijn, zijn zij gegroeid onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Bakker

Laten wij nu eens even enkele jaren contemporaine historie beoefenen. Het kabinet De Jong kwam zeer snel tot stand. Daar was een rechtse meerderheid voor. Het kabinet-Biesheuvel kon ook zeer snel tot stand komen, doordat DS'70 tussentijds was opgericht om het te helpen vormen. Het spatte echter uit elkaar.

Na de laatste verkiezingen was een dergelijke herhaling niet mogelijk, zoals algemeen werd geconstateerd. Er was geen alternatief meer. Daardoor zit de heer Den Uyl op het ogenblik op die plaats; dank zij het systeem van de evenredige vertegenwoordiging. Als het door hem nu gewenste systeem in de afgelopen periode had bestaan, had hij er niet gezeten. Nu kan de Minister-President wel zeggen dat hij het helemaal niet belangrijk vindt of hij daar zit of Biesheuvel.

Minister **Den Uyl**: Dat zult u mij nooit horen zeggen!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat dacht ik al. Om die reden moet men gebruik maken van de mogelijkheden die het huidige systeem biedt voor veranderingen in de politieke constellatie. Daar zou de heer Den Uyl meer gebruik van moeten maken, maar dat is voor een andere gelegenheid. Mijnheer de Voorzitter! Is het door de Minister-President gestelde, dat het parlement slechts een beperkte invloed heeft, waar? Hij heeft het niet eens direct zo gesteld. Hij heeft gerefereerd aan meningen die zijn gepolst. Ik geloof dat men die meningen niet zo nodig heeft. Het is een feit. Ik geloof zelfs dat de parlementaire invloed is teruggelopen. Dat komt door de vermenging van regeringszaken met alle mogelijke internationale businesses. De heer Vredeling kan het altijd zeer beknopt zeggen. Hij zegt: Congressen kiezen geen vliegtuigen. Dat is een zeer pregnante manier om het uit te drukken. Dit is geen congres. Dat weet ik wel. Wie kiezen echter de vliegtuigen? De regeringen! Door de gehele ontwikkeling van de laatste tijd, de internationale verstengelingen, de groei en schaalvergroting van het bedrijfsleven is de positie van de Regering ten opzichte van de Kamer al relatief zwaarder, sterker geworden. Moet men nu een systeem daarbij gaan aanpassen? Daarop komt het namelijk neer. Moet men dat systeem erbij aanpassen, door de versterking van de Regering nu ook nog te formaliseren, of moet men om der wille van het systeem van de parlementaire democratie zoveel mogelijk tegenwicht ge-

ven tegen die ontwikkeling door de posities van het parlement zoveel mogelijk te behouden en te versterken? Indien men dat wil, moet men de gekozen formateur afwijzen.

De Minister-President heeft een pleidooi voor meer directe vormen van democratie gehouden. Ik weet, wij allen weten, dat het een zeer zorgvuldig afwegingsproces is, maar je moet daarvoor wegen openen. De Minister-President heeft een aantal voorbeelden genoemd van datgene, wat in de maatschappij op dat gebied plaatsvindt. Wij zouden daar misschien de eerste stappen kunnen nemen. Wij zouden de voorzitters van de bestuursraden van de universiteiten direct kunnen laten verkiezen. Wij zouden de voorzitters van de ondernemingsraden direct kunnen laten verkiezen. Als de maatschappij op deze bijzonder praktische punten een aantal interessante ervaringen zal hebben opgedaan, kan men naar mijn mening het systeem verder uitbreiden en toetsen, hoever de directe democratie nog verder in het staatsleven kan worden ontwikkeld.

Ik meen, dat wij het dan eens kunnen zijn over de gekozen burgemeester, gekozen door de raad of door de bevolking. Dat zou verder uitgemaakt moeten worden. Deze vormen van directe democratie zijn nuttige vormen, maar er is met die directe democratie niet zoveel ervaring opgedaan.

Een vorm van toepassing ervan staat mij direct voor ogen namelijk stakingsvergaderingen die stakingsleidingen kiezen. De kiezers zitten in die situaties iedere dag op de lip van de gekozenen, daar werkt het ook; vooral als de Regering eindelijk eens met een goede regeling van het stakingsrecht komt, zal dit verder ook blijken. Aangezien geen 7 of 8 mln. volwassen Nederlanders in deze zaal kunnen, kan echter het systeem, dat de Regering wil, niet werken.

De heer Van Thijn is over de heer Wiegel heengevallen toen het over dit vraagstuk van de gekozen formateur ging. Mij valt daarbij steeds op, dat die zaak te veel volgens de regeltjes wordt bekeken. Regels zijn, dat wil ik er onmiddellijk bij zeggen, uitermate belangrijk, maar er komen een aantal 'imponderabilia' mee, waarvan het gewicht wisselt met de maatschappelijke situatie, waarin men op een gegeven ogenblik verkeert.

De heer **De Vries** (P.v.d.A.): Wat zijn dat, imponderabilia?

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat zal ik nu uitleggen. Er wordt een element bin-

nengevoerd, dat niet binnen de regeltjes past. Er wordt gezegd, dat men niets anders wil dan een gekozen kabinetsformateur. Maar wat stond er op de plakaten van de Partij van de Arbeid voor de jongste kamerverkiezingen? Er stond niet: Wijs Den Uyl aan als kabinetsformateur, maar letterlijk: 'Kies Den Uyl in de regering!' Dat wil zeggen, dat men al in de simpelste propaganda begint met het geven van een vertekend beeld. Ik ben niet

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Weet u nog wat er op de pamfletten van de C.P.N. stond? 'Voor een linkse regering'. Die moest natuurlijk ook worden gekozen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat was een uitstekende leuze, er werden geen namen bij genoemd.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Uw naam werd als aanvoerder genoemd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als lijstaanvoerder in dit parlement. Er waren trouwens nog twee lijstaanvoerders in andere streken van het land.

Dat was nu juist het verschil. Wij zeiden, dat dit onze algemene verkiezingsleus was, dat wij daarnaar streefden. Natuurlijk streefden wij naar een bepaalde regeringsvorming. Wij zijn geen getuigenispartij, wij willen invloed uitoefenen. In uw naïviteit ging u al een stap verder. Ik ben er niet bang voor dat de sterke man, waarvoor ik heb gewaarschuwd, uit de linkse hoek zal komen, want dat heeft de geschiedenis wel geleerd. Bovendien: wie zou het moeten zijn?

In bepaalde maatschappelijke situaties kan het voorkomen dat — ik doel hierbij op conflicten die rijzen tussen een persoon en het parlement — er wel degelijk sterke mannen, met name vanuit de rechtse hoek naar voren komen. Er is gevraagd of ik de kiezers niet vertrouw. Zijn de Nederlandse kiezers nu zo ontzaglijk veel beter dan de Franse kiezers? In Frankrijk hebben ze die sterke man dan toch maar gehad. Die kwam op een gegeven ogenblik gewoon naar voren. Hij stond niet eens kandidaat als kabinetsformateur. Hij was op een gegeven moment gewoon beschikbaar.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Hij kwam wel op een moment dat de Franse democratie zichzelf had laten verloederen en zich niet had vernieuwd.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het kwam met name doordat de linkse samenwerking, die op het ogenblik in Frankrijk wel tot stand is gekomen, toen niet tot stand kon komen. De linkse groe-

Bakker

pen bestreden elkaar. Daardoor was het mogelijk.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Die linkse groeperingen konden zich niet verenigen, omdat het hele systeem van de vierde Franse republiek daar niet toe leidde. De partijen konden hun gang gaan en deden er niets aan. Toen de totale verloedering en chaos een feit was, kon die sterke man naar voren komen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat is een buitengewoon beperkte zienswijze. Als u iets weet van de situatie in het Frankrijk van toen, dan weet u dat in de situatie van de ondergang in Vietnam deze verscherping van het politieke klimaat is ontstaan.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het was het volkomen disfunctioneren van het parlementaire systeem in de vierde republiek. Daaruit vloeiden allerlei vervelende en nare kwesties voort, die in het regeringsbeleid tot uitdrukking kwamen. De regering was onmachtig, als gevolg van de onmacht van het stelsel. Het stelsel was niet vernieuwd.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het zat hem daar helemaal niet in het kiesstelsel.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Het zat hem in de politieke vormen die daar waren ontstaan. Die maakten het naar voren komen van een sterke man mogelijk.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het parlement heeft jaar in, jaar uit, het ene kabinet na het andere laten vallen. Het was niet in staat om te komen tot meerderheden die iets met het volk konden doen. Toen het eenmaal zo ver was, kon er een situatie gaan ontstaan, waarin een grote sterke man opstond die dan wel eventjes de Grondwet zou veranderen. Toen was het kiezen of delen, omdat anders de parachutisten kwamen.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Die mogelijkheid moeten wij in Nederland onder geen beding zelfs maar een tiende van een procent kans geven in de Grondwet! Dat moet niet gebeuren.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dan moet u tijdig vernieuwen, voordat het te laat is.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Precies, daarom moet je tijdig politieke vernieuwing doorvoeren, zodat die groepen die gezamenlijk politieke belangen nastreven elkaar in grote lijnen vinden en elkaar niet verketteren! Dat moet gebeuren! Dat is de oplossing van dit soort vraagstukken!

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb waardering voor de ernst waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken dit soort vraagstukken beziet. Hij ziet deze gevaren, zij het niet zo reëel. Hij benadert het nuchterder dan de heer Glastra van Loon die over spoken spreekt. Als ik het goed zie zijn het voor de heer Van Mierlo niet zulke spoken. Ik heb vooral ook waardering voor de wijze waarop de Regering nu duidelijk heeft gemaakt hoe de verhoudingen liggen. Wij hebben daar zeer op aangedrongen.

Als de motie van de heer Van der Sanden wordt aangenomen, komt er geen voorstel voor een gekozen kabinetsformateur en voor een beperkt districtenstelsel. Dat is volgens mij goed. Er zit overigens nog een heel subtiel grapje in deze zaak. De enige die eigenlijk nog is opgekomen voor een districtenstelsel in Nederland was de heer Van der Sanden en dankzij het aannemen van zijn motie zullen wij het dan straks beleven dat wij dat districtenstelsel niet krijgen. Ik vind dat een aardige oplossing die de Regering hier aan de hand heeft gedaan.

Ik wil nog iets zeggen – dat spaart op een ander moment weer tijd – over de thans ingediende moties. Ik heb al gezegd dat wij de motie van de heer Van der Sanden om alle denkbare redenen zullen steunen.

Mijnheer de Voorzitter! Het tweede punt van de motie op stuk nr. 22 van de heer De Kwaadsteniet, betreffende het behouden van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer zouden wij willen ondersteunen, maar in het eerste gedeelte, waarvan wij ook het idee steunen om de Kamer maar voor vier jaar te kiezen, staat zo nadrukkelijk dat zij gekozen moet worden door provinciale staten. Daar voelen wij niet voor. Wij willen dus in de annalen vastleggen dat wij voor een groot gedeelte van de motie voelen, behalve voor de verkiezing door provinciale staten, zodat wij niet vóór die motie zullen stemmen.

De andere motie van de heer De Kwaadsteniet betreft het recht van terugzending. Het is op zichzelf interessant om het veel omstreden verkapte amendementsrecht van de Eerste Kamer eens boven tafel te halen. Omdat wij niet van een arti pris uitgaan heeft de argumentatie van de Minister van Binnenlandse Zaken ons vooralsnog ervan overtuigd, dat het onjuist zou zijn, deze weg op te gaan.

Wat de motie van de heer Tilanus betreft, kan ik zeggen dat uit onze opstelling van de laatste vijftig jaar duidelijk is dat wij haar niet zullen ondersteu-

nen omdat het kiezen van een burgemeester al lange tijd tot de eenvoudige burgerrechten had dienen te behoren.

□

De heer **Abma** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de bewindslieden, niet direct voor de nota, maar wel voor de welwillende notitie, geschonken aan hetgeen van onze kant naar voren is gebracht. De Minister-President heeft gezegd dat de roep om vernieuwing algemeen is. Akkoord, maar het is een wat formele constatering, want ik vrees dat een opiniepeiling zoals vaak bij dit parlement zou opleveren 'zoveel fracties, zoveel zinnen' als het gaat om geaardheid, de materiële inhoud en de hoofdstrekking van de gewenste vernieuwingen. Ik meen dat dat overigens al gebleken is. De Minister-President heeft ook gezegd – ik heb hem zeer goed beluisterd – dat men vindt dat de parlementaire controle niet optimaal is. Moeten wij dan zo nodig een voorstel doen dat de controlerende macht nog verder zou verzwakken? Immers, de nu gekozen conceptie van de gekozen kabinetsformateur zou in het geval, waarin het parlement het vertrouwen in het kabinet opzegde, de situatie doen ontstaan, dat het parlement een kabinet naar huis stuurt, opgeladen en volgepompt met volkswil. Een Minister-President zou naar huis worden gestuurd die nota bene door toedoen van dezelfde kiezers is verschenen. Als dat geen complicatie is, dan weet ik het echt niet meer. Toen het over de Eerste Kamer ging, werd gesproken over het recht van terugzending, maar hier wordt maar liefst een kabinet met Minister-President en al naar de kiezers teruggestuurd. Dan moet het parlement toch wel over een force de frappe beschikken. Dat zegt toch wel dat dit een verzwakking van de controlerende macht van het parlement betekent. Ik kom toe aan de kwestie van de relatie tussen de algehele grondwetsherziening en de thans concreet aangekaarte voorstellen. De zaak is dat het herzieningsproces al aan de gang was en dat er op een bepaald moment voorstellen zijn gedaan die als stokpaardjes op de stam zijn geënt. De vergelijking is even duidelijk als mank. De indruk is gewekt, door dit debat, dat de algehele grondwetsherziening als een schilderij aan een dubbelspijker moet worden opgehangen, te weten de gekozen formateur en het districtenstelsel. Deze bevestiging vinden wij niets. Daardoor kunnen wij op dit moment het schilderij niet kwijt.

Abma

Mijnheer de Voorzitter! Een enkele opmerking over de kwestie van de preambule dan wel van een bepaling van een soortgelijke strekking. Ik heb mij er zeer over verheugd, dat ik, wat het inhoudelijke van een preambule betreft, de Minister van Binnenlandse Zaken geheel aan mijn zijde vind. Hij heeft gezegd, dat een staat niet belijden kan. Dit vind ik ook; het is rijkelijk abstract. Ik heb niet gevraagd, of een preambule in de Grondwet zou kunnen worden opgenomen. Ik heb gezegd: als een noot die is opgelegd. In de Grondwet behoort zo'n preambule voor te komen. Het is niet alleen zo – zoals de Minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd – dat de onderdanen en regeringspersonen als personen moeten kunnen belijden, maar dat ook het volk dit moet kunnen doen. Ik denk hierbij aan de universele oproep: Looft den Heere alle heidenen, prijst Hem alle natien. Ik wil hiermee zeggen, dat dit behoort. Men kan zeggen, dat men het niet doet, maar dan ligt alle verantwoordelijkheid, inclusief alle consequenties, bij degenen die deze beslissing hebben genomen.

Mijnheer de Voorzitter! In het boek Esther lezen wij, dat Haman het benepen vond, alleen Mordechai uit de weg te ruimen. Daarom beraamde hij een algemene maatregel. Ik meen dat met de onderhavige voorstellen iets dergelijks aan de orde is. Er is ontevredenheid over de omstandigheid, dat sommige partijen niet bij voorbaat willen verklaren, met welke andere partij(en) zij na de verkiezingen de regering willen vormen. Om dit euvel, om deze schoonheidsfout te verhelpen moet de gehele Grondwet, voor zover zij op verkiezingen en op kabinetsformatie betrekking heeft, overhoop worden gehaald. Het lijkt erop, dat een manke kip rondloopt (ik bedoel de partijencombinatie die op twee gedachten hinkt). De gehele hoenderhof moet worden opgedoekt, op twee kempanten na. Ik heb hierbij af en toe het gevoel, dat wij een heleboel lawaai maken om een omelet, want de hele ellende is, zoals gezegd, ontstaan uit het feit, dat sommigen niet willen verklaren, met wie zij straks hun kabinet willen vormen. Dit roept vervolgens een aantal spijtoptanten in het geweer. Men weet niet eens hoeveel. Zij zijn echter luidruchtig. Ik betwijfel of het wel zo massaal is. Als deze conceptie wordt ingevoerd – het is vandaag uitentreuren betoogd, evenals tijdens de commissievergadering – faalt het voorgeslagen compromis; ik zou haast willen zeggen: de compromisser, mijnheer de Voorzitter. De manke kip

blijft namelijk toch dribbelen tussen de twee kempanten. Wij zien dan ook geen verbetering in het voorstel, zodat wij onze stem aan de motie van de geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden zullen geven.

De moties van de heer De Kwaadste niet kregen reeds ons fiat. Terugzending van wetsontwerpen lijkt ons in sommige gevallen iets eleganter dan eventueel het creëren van een nieuwe wet, na verwerping.

Met de mening van de heer De Vries was ik het eens, maar niet met zijn conclusie. Daarom kunnen wij moeilijk onze stem aan zijn motie geven. Ten slotte wil ik de heer Tilanus ook niet nog enige dagen in het ongewisse laten en nu reeds verklaren, dat wij zijn motie zullen steunen.

De vergadering wordt te 19.03 uur geschorst en te 20.30 uur hervat.



De heer **Jongeling** (G.P.V.): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de bewindslieden graag voor hetgeen zij vanmiddag te berde hebben gebracht over de nota. De bijdragen die zij vandaag hebben geleverd hebben mij gesterkt in de overtuiging die ik al eerder had gevormd over de nota. Daarvoor ben ik uiteraard erkentelijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft vrijwel in het begin van zijn betoog op een bepaald moment gezegd: mijn ambtenaren en ik hebben ons best gedaan en wij doen ons best om de vragen van het parlement zoveel mogelijk en zo goed mogelijk te beantwoorden.

Daaraan heb ik geen moment getwijfeld. De heren hebben erg hun best gedaan. De dank van de Kamer komt hun ook toe. De tweede voorzitter van de commissie Grondwet-Kieswet heeft die dank in de derde O.C.V. ook al overgebracht en ik sluit mij er graag bij aan.

Is een bepaalde koek wat klef uitgevallen en wil het deeg niet goed rijzen, dan hoeft dat nog niet altijd te betekenen dat de bakker zo onbekwaam is. Het is mogelijk dat men hem verkeerde grondstoffen in handen heeft gegeven en dat de kwaliteit van het deeg niet is om over naar huis te schrijven. Ik meen dat dit hier ook een beetje het geval is.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Of de oven is koud.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): De Minister heeft zich een goed advocaat getoond in een slechte zaak, die hem nu eenmaal was toegewezen. Hij heeft zijn best gedaan.

Ik wil in deze lof ook graag de Minister-President doen delen, die vanmiddag een zeer gevoelvol betoog heeft gehouden en daarin de nota de laatste eer heeft bewezen.

De Minister-President heeft zich nogal bevreemd en teleurgesteld getoond over het feit dat er in de Kamer partijen waren die zich duidelijk voor herziening van de Grondwet hadden uitgesproken indertijd en die zich nu tegen deze concrete herziening uitspraken. Naar zijn overtuiging hadden zij hun aanvankelijk beginsel losgelaten. Hij noemde geen namen van partijen. Dat was ook niet helemaal nodig. In elk geval treft dit verwijt het G.P.V. niet. Wij waren doorlopend wel voor herziening van de Grondwet en wij hebben daarvan herhaaldelijk getuigd. Toen de voorbereidingen voor deze grondwetsherziening op gang kwamen – de heer Beernink was toen nog minister van Binnenlandse Zaken –, is aan het Nederlandse volk het oordeel gevraagd over bepaalde punten die in het geding waren, zoals de Proeve. Mijn partij was toen bijna de eerste groepering die daarover een rapport uitbracht bij de overheid. De Hoge Raad van Adel was ons nog net voor. Daaraan geven wij natuurlijk altijd graag voorrang. Wij waren nummer 2. Ons rapport sprak zich uit voor herziening van de Grondwet en van ons staatsbestel en wij gaven daarin ook in hoofdlijnen aan, welke wijzigingen onzes inziens tot stand moesten komen. Een geestverwant van mij, die later lid van deze Kamer en van mijn fractie is geworden, had zitting in de staatscommissie Cals-Donner en hij heeft daarin naar ik meen een actieve rol gespeeld, al kon hij wel eens de stem van een minderheid vertolken. Hij heeft daar de gedachten uitgedragen die hierover in het G.P.V. leven. Na het debat over de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1971 hebben twee leden van de Kamer, een lid van het G.P.V. en een van de S.G.P., een bezoek gebracht aan de regeringscommissaris voor grondwetszaken om gedachten die door hen waren opgeworpen te bespreken. Toen de nota die wij nu bespreken was verschenen, was de Groen van Prinsterer Stichting, het wetenschappelijk bureau van het G.P.V., een van de eerste en van de weinige instanties die reageerden met een eigen rapport aan de overheid met, naar ik dacht, opbouwende kritiek en met alternatieven. Doorlopend dezelfde lijn: ook wij hebben ons best gedaan. Ik dacht overigens ook wel dat het pistool van de Minister-President niet zo zeer op het G.P.V. gericht was.

Jongeling

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft een omschrijving gegeven van de democratie als een in de praktijk werkend systeem met zeer veel goede elementen. Ook mijn fractie wil die goede elementen graag aanvaarden. Er zijn echter wel een paar punten die wij in het oog moeten houden. Het is niet zo, dat de helft plus een altijd gelijk heeft en zijn gelijk moet doordrijven. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in zijn omschrijving zelf al gesproken van respect voor de minderheden

Minister de Gaay Fortman: En waar mogelijk invloed van de minderheden.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Het houdt dus ook in dat wij dergelijke minderheden niet in nood mogen brengen, wanneer de helft plus een dat soms maar al te gemakkelijk zou kunnen doen. Dat moeten wij goed bedenken. Ik wil het ook nog wat fundamenteeler stellen. De Bijbel zegt: Gij zult de meerderheid in het kwade niet volgen (Exodus 23 : 2). Er zijn geboden en normen die voor de overheid en de burger bindend zijn en die niet weggevoerd of weggestemd mogen worden. Overheid en burger moeten – als ik het zo simpel mag zeggen – het goede doen. Daarom is het naar onze overtuiging een goede zaak als in zo'n fundamenteel en richtinggevend staatsstuk als de Grondwet ook de bron van het goede, God, wordt vermeld, bijvoorbeeld in de preambule – de heer Abma heeft daarop gewezen – of op een andere wijze. Het is dan niet primair zo, dat een zo abstract ding als de Staat aan het belijden slaat. Het wil alleen zeggen dat de overheid en burger in de Staat een diene functie hebben, omdat zij uiteindelijk afhankelijk zijn van de almachtige God. Dit is geen geestelijke dwang; hier wordt geen richtlijn voor het geestelijk leven gegeven waaraan de mensen gebonden zijn maar dit is een richtlijn voor het gedrag in de Staat gegeven, dus een burgerlijke zaak. Nu weet ik wel dat men kan zeggen dat men in Nederland ook verschillend denkt over dat burgerlijke leven. Akkoord, maar nu is het zo, dat zij die op dit punt niets in de Grondwet willen voor 100% hun zin krijgen, terwijl anderen, die teleurgesteld zijn over dit niets, voor 0% hun zin krijgen. Die eenzijdigheid in het antwoord van de Minister vind ik onbevredigend. De Minister heeft voorts gezegd dat als het districtenstelsel doorgaat, dit toch

maar een heel lichte beperking is van de evenredige vertegenwoordiging. Ik heb die woorden met verbazing uit zijn mond opgetekend. Hoe men er ook over mag denken, een kiesdrempel van 7 tot 10% kan men niet meer een 'lichte beperking' van de evenredigheid noemen. Het gevolg zou zijn dat minstens de helft van de nu aanwezige partijen, gerekend naar de laatste stembusuitslagen, uit de Kamer zal verdwijnen en dat honderdduizenden mensen van het effect van hun stem worden beroofd.

De Staatssecretaris heeft erkend dat het een nadeel was dat de keuze dan veel minder werd, maar hij meende dat er voordelen ten aanzien van invloed op de regeringsvorming tegenover stonden. Hij heeft gezegd dat de verkiezingen vandaag niet zijn gericht op de samenstelling van de regering, maar op zetelwinst of op behoud van zetels.

In deze globale omschrijving heb ik gemist dat de Koning een kabinetsformateur en ten slotte ook een kabinet benoemt en dat de kiezers hierop invloed hebben door de partij van hun voorkeur sterk te maken. Dat is toch een middel om invloed op de regeringsvorm uit te oefenen? De rol van de Koning is in het hele debat een beetje te veel verwaarloosd.

Een paar jaar geleden las ik in verschillende kranten een grote advertentie, van een hele pagina, waarin met brede kopletters stond: Kunnen 400 000 Nederlandse huisvrouwen zich vergissen? Het was een mededeling van een bepaalde firma dat een bepaald product door 400 000 Nederlandse huisvrouwen was gekocht en die vrouwen zouden het allemaal erg goed hebben gevonden. Ik heb dat toen een demagogische advertentie genoemd. 400 000 Nederlandse huisvrouwen kunnen zich best vergissen. Vele miljoenen Duitsers hebben zich indertijd vergist, toen ze voor een bepaalde man en een bepaald systeem kozen. Maar wat krijgen wij hier straks als de regeringsplannen doorgaan? Dan komt er een man met – ik zal het woord troefkaart maar niet weer noemen, want dan wordt de heer Van Thijn zo onrustig over mijn zieleheil – met vier miljoen stemmen. Als hij dan wordt weggestuurd zal hij kunnen zeggen: Kunnen vier miljoen Nederlanders zich vergissen in de keuze van een kabinetsformateur? Dan kan men heel wat beleven, en dan zullen juist de voorstanders van meer directe democratie – die nu wel de concessie doen, dat ze die vertrouwensregel willen toepassen, maar die veel meer

voelen voor die directe invloed – het met die vraag zeer moeilijk krijgen. Er behoeft dan helemaal nog geen kamerontbinding plaats te vinden, maar er kan met zo'n slagzin gewerkt worden. Ik zie de ellende al, die van zo'n uitspraak 'kunnen vier miljoen Nederlanders zich vergissen' kan komen. Die advertentie was goed uitgekend. Die reclamejongens weten wel, hoe door het gewone volk wordt gereageerd! Dat krijgt men dan weer. Die regel zal in de praktijk anti-parlementair werken en daar moeten we doodsbenauwd voor zijn.

Minister De Gaay Fortman: Wie vier miljoen stemmen heeft, heeft hoogstwaarschijnlijk de meerderheid die nodig is.

De heer **Jongeling** (G.P.V.): Dat hoeft helemaal niet. Ik heb eerder al voorbeelden genoemd. We hebben in het verleden gehad, dat mensen als dr. Drees sr. en later misschien de heer Luns – er zouden er nog meer te noemen zijn – kansen zouden hebben gehad buiten hun eigen partij om, in die zin, dat die partijen bij lange na niet de cijfers zouden hebben gehaald die zij persoonlijk kregen. Dat hoeft helemaal niet samen te vallen.



De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de Regering hartelijk danken voor de uitvoerige beantwoording van de verschillende vragen, die door de Kamer zijn gesteld. De Regering heeft in haar antwoord zelf veel vragen gesteld aan de Kamer en ik heb gemerkt, dat in tweede termijn die vragen aanzienlijk minder minitieuus zijn beantwoord.

Ik ben het niet eens met de stelling van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat een exposé over de essentie van de Grondwet in dit debat niet nodig zou zijn geweest. Ik verschil daarover met hem van mening. Als je onder de presentatie van een algehele grondwetsherziening, wat al buitengewoon lang niet meer is voorgekomen, een grondwetsherziening in de Kamer aan de orde stelt, dan hoort erbij een gedachtenwisseling tussen Kamer en Regering. De Kamer had ook kunnen besluiten de rapporten van de staatscommissie ter discussie te stellen, voordat de Regering met voorstellen zou komen. Wij hebben indertijd uitdrukkelijk de weg gekozen, dat de Regering eerst met voorstellen zou komen. Daarbij hoort niet alleen die wetenschappelijke, maar ook die politieke discussie daarover.

Van Mierlo

Dan wil ik nog een laatste, wanhopige poging doen om iets over die gekozen formateur te zeggen, alhoewel naar mijn gevoel praktisch alle argumenten zijn gewisseld. De gekozen formateur – ik richt mij speciaal tot de heer Wiegels – tast het parlementaire stelsel niet aan, omdat het parlementaire stelsel, dat bij ieder incident toch weer iets anders functioneert dan de vorige keer, is en blijft de regel – het is bijna alleen maar negatief te formuleren – dat de Regering niet kan blijven zitten als het parlement dat niet meer wil. Het is deze negatieve omschrijving, die de essentie weergeeft van het parlementaire stelsel. Daar doet de gekozen formateur niets aan af. De gekozen formateur is niets meer maar ook niets minder het recht, dat men van de kiezer krijgt in het geval men die 50 % haalt, om als eerste een formatiepoging te doen. Meer aan recht is er niet. De kiezer legitimeert de formateur en de Kamer legitimeert de formatie, nadat die is geschied. De Kamer legitimeert de Minister-President en naar mijn gevoel kan pas een gelegitimeerde Regering de Kamer ontbinden. Ten aanzien van de legitimatie van de Regering is er bij de afgelopen kabinetsformatie eigenlijk al een precedent geweest, want iedereen zal zich herinneren, dat de heer Burger op een bepaald moment in de formatie beschikte over een kwantitatieve meerderheid; hij kon er dus op rekenen, dat het kabinet door de eerste confrontatie met de Kamer heen zou komen. Meer had hij niet. Toen heeft hij gezegd: Ik vind, dat dit niet kan. Ik vind, dat ik niet het risico kan lopen, dat die Regering weggestuurd wordt. Ik vind ook niet, dat die Regering dan de Kamer kan ontbinden. Met andere woorden – hieraan verandert naar mijn opvatting helemaal niets wanneer er een gekozen formateur is. Die wordt door de kiezers gelegitimeerd en die krijgt zijn legitimatie als Minister-President in deze Kamer. Pas daarna kan hetzelfde proces gaan beginnen in het kader van een eventuele kamerontbinding.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Als er dan niets verandert in uw conceptie, wat is dan de zin van het voorstel?

De heer **Van Mierlo** (D'66): De zin van het voorstel is heel duidelijk, dat de kiezers een kans krijgen om die machtsvorming de eerstaangewezene aan te wijzen. Dat betekent, dat die formateur zich heeft gepresenteerd met essentialia uit het regeringsbeleid, dat hem voor ogen staat. Partijen hebben daaraan hun fiat gegeven.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Hij kan zich toch ook presenteren met het fiat van zijn partijen en ook andere partijen, zonder dat formeel het instituut bestaat, zoals u dat wilt?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): De huidige Minister-President heeft zich indertijd ook laten afficheren als een kandidaat-premier of kandidaat-formateur. Dat kan toch allemaal?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat kan wel maar dat is in wezen een vreemd element – geen vijandig – in onze constitutie. De enige manier, om duidelijkheid te krijgen in de politiek in ons huidige systeem was, om die polarisatie onder deze vorm te presenteren en om de machtsvraag te stellen.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Naar uw mening heeft dat systeem redelijk gewerkt?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het systeem heeft gewerkt.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Dan is toch binnen het huidige systeem resultaat mogelijk?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Die groepen, die het plezierig vinden om apart of gezamenlijk met een kernkabinet, een kandidaat-Minister-President te komen, kunnen zich toch aan de kiezers aanbieden? Alleen in uw conceptie moeten de kiezers binnen dranghekken beslissen, terwijl wij zeggen: Het kan allemaal en de kiezers zullen wel beslissen of het gebeurt. Dat is het verschil.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat is toch wel betrekkelijk hypocriet. 'Het is wel aardig gelukt', zegt de heer Wiegels. De confessionele partijen en uw partij zijn een van de grootste bestrijders geweest van de gang van zaken tijdens de formatie. Dat mocht nooit meer voorkomen. Die polarisatie was onverdraagzaam en afschuwelijk. Ja, waarom? Omdat onze constitutie niet van uit die geest is geschreven, maar het maatschappelijk denken evolueert wel tot die behoefte aan duidelijkheid.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Het feit, dat er allerlei commotie is ontstaan rond de formatie zit – en dat is in eerste termijn ook van verschillende kanten gesteld – niet in het systeem, maar in de gang van zaken, waarbij uw groepering te zamen met twee anderen heeft gezegd: Wij komen met een kandidaat-Minister-President, met een kabinet. Dit is ons team. Wij presenteren ons en wij onderhandelen niet na de ver-

kiezingen met degenen, met wie wij voor de verkiezingen geen akkoord hebben gesloten. Uiteindelijk is dat toch gebeurd en dat is de frustratie. Het zit niet in de regels, maar in uw houding.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen. In de eerste plaats liep het gesprek tussen de confessionelen en de partij van de heer Wiegels programmatisch mis. Vervolgens heeft inderdaad een buitengewoon moeizame kabinetsformatie plaatsgevonden, waarbij naar mijn gevoel de progressieve partijen binnen de perken zijn gebleven van hetgeen zij aan de kiezers hadden gegarandeerd.

De heer **Wiegels** (V.V.D.): Daarover kun je natuurlijk van mening verschillen. Ik kan mij echter best voorstellen dat de langdurigheid van de formatie en de kritiek die daarop van verschillende zijden is uitgeoefend, het gevolg is geweest van het feit dat u hebt gezegd: Wij wensen met ons drieën kandidaat te zijn voor een regeringsploeg en na de verkiezingen praten wij met niemand. U hebt toen na de verkiezingen kunnen constateren dat u met zijn drieën geen meerderheid had. U dacht dat het toch aardig zou zijn om in het kabinet te komen. Toen hebt u wel gesproken, gesjoemeld en onderhandeld; dat is uiteindelijk gebeurd. Dat kunt u het systeem niet verwijten, dat moet u u zelf verwijten omdat u vóór de verkiezingen uitspraken hebt gedaan waarvan u zich ná de verkiezingen niet hebt gehouden. Verbeter de wereld, begin bij jezelf!

De heer **Van Mierlo** (D'66): U kwam programmatisch niet tot overeenstemming met de confessionelen. Dit systeem met zijn beperkte mogelijkheden op dit moment noopte tot die kabinetsformatieprocedure die toen is gevolgd omdat de progressieven inderdaad de meest aangewezenen waren om deze Regering te vormen, zeker nadat gebleken was dat de confessionelen met de V.V.D. geen overeenstemming konden bereiken.

Vastgesteld werd door een informateur en een formateur dat er potentiële mogelijkheden voor een regeringsbeleid van deze combinatie lagen. De heer Wiegels heeft in het interruptie-debat gezegd, en dat was voor hem ook de kern: Heeft die gekozen formateur een extra troef door het feit dat hij gekozen is? Ik zeg dan heel eerlijk: Ja, hij heeft een extra troef, maar precies zo lang als de Kamer hem dat toestaat. Dat is gewoon wat iedere keer wordt vergeten. Dat de Kamer daarbij overweegt dat die Minister-President 50 %

Van Mierlo

van de kiezers heeft – en dat is niet gering –, daarop kan die man als formateur zich wel beroepen, maar als Minister-President kan hij zich daarop niet beroepen want dat is de legitimatie die hij niet van de kiezers heeft gekregen. Men moet goed bedenken dat in de werking van het parlementaire stelsel, nu op dit moment, dit soort overwegingen permanent door de koppen van de fractieleden gaan wanneer het erom gaat of een onaanvaardbaar van de Regering moet worden geslikt of niet. Want wat gebeurt er dan? Eigenlijk wil men het niet slikken want daarover is het hele debat gegaan. Niet slikken betekent echter verkiezingen en wat zouden de kiezers daarvan dan zeggen? Houdt men nog wel dezelfde positie straks in de regeringsmacht? Met andere woorden wordt er ook in dit stelsel in het achterhoofd bij de bepaling of men een regering wegstuurt of niet, aan die kiezers gedacht, of die dat zouden sanctioneren of niet?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als dat zo is, zou ik mij kunnen voorstellen dat u, omdat u zich altijd zo hebt ingezet voor uw gedachten, aan het kabinet adviseert om het onaanvaardbaar te verklaren als deze voorstellen die hier nu ter discussie zijn, niet zouden worden aangenomen. Dan hebt u een dikke kans in uw conceptie dat dan de meerderheid van de Kamer anders zal gaan denken.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik acht deze opmerking niets met mijn betoog te maken te hebben. Ik probeer gewoon uit te leggen hoe het systeem functioneert. Wat mijn politieke voorwaarden zouden zijn voor die regering is aan mij en niet aan de heer Wiegel om te beoordelen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik zeg ook helemaal niet dat de heer Van Mierlo niet probeert uit te leggen hoe het systeem functioneert. Het gaat er alleen maar om dat wij kunnen discussiëren over de uitleg en dat wij daar bepaalde kanten . . .

De heer **Van Mierlo** (D'66): Jawel, maar nu hebt u het over mijn politieke conclusies.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als dan de heer Van Mierlo vindt dat hij op een bepaalde interruptie geen antwoord heeft, kan hij ook wat anders verzinnen dan dit antwoord.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen, mijn antwoord is dat het er niets mee te maken heeft en dat ik wel uitmaak of ik

vind dat de Regering hierover een onaanvaardbaar moet uitspreken of niet.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat betekent toch dat u precies hetzelfde doet wat altijd in dit Huis gebruikelijk is, namelijk dat iedereen – inderdaad zoals u zegt – ook onaanvaardbaarverklaringen laat wegen. Als u dan vanuit uw conceptie zegt dat dit voor uw fractie geweldig belangrijk is – u hebt dat altijd gedaan en u bent daarmee de verkiezingen ingegaan –, waarom doet u dat dan niet?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat heeft niets te maken met het discussiepunt dat ik met u had. Ik probeer u uit te leggen dat men in het parlementaire stelsel net zo goed denkt aan het effect op de kiezers dan wanneer straks die gekozen formateur als minister-president de legitimatie van de Kamer krijgt. De Kamer zegt dan dat één van de punten is dat hij 50% van de kiezers heeft gekregen en de Kamer betreft dat in haar overwegingen. Ik stel dat dit in wezen precies hetzelfde is als wat er altijd gebeurt.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat is niet waar, want op dit moment is het helemaal niet zo dat de Minister-President of de gekozen formateur die extra troef heeft. Dat is niet zo.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen, ik geef dat toe. Ik zeg dat hij die extra troef heeft, alleen zolang als de Kamer hem dat toestaat. U beslist daarover en de andere 149 of hij die troef heeft.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Precies, 76 Kamerleden beslissen daarover, althans die kunnen een bepaald standpunt daarover gezamenlijk kenbaar maken. Waar het nu net om gaat, daar loopt de heer Van Mierlo net om heen. Het gaat om het feit, dat hij nu wel erkent, dat de Minister-President in het systeem van de heer Van Mierlo een extra troef heeft. Hij trekt daaruit echter niet de consequentie, dat daardoor de macht van de Minister-President wordt vergroot en dat daardoor dus de macht van de natuurlijke tegenspeler, het parlement, wordt verkleind. Op die vraag heb ik geen antwoord gekregen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): U herhaalt steeds wat u al gezegd heeft. Ik zeg, dat het juist niet zo is, omdat de Kamer uiteindelijk bepaalt of die troef geldt of niet. Daarom is wat u zegt niet waar.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): U zegt toch, dat . . .

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het enige wat er aan macht verschuift, schuift van de Kamer naar de kiezer.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): . . . er een troef of voorsprong is – men kan het woord gebruiken dat men wil – voor de Minister-President. Hij heeft in uw conceptie een extra argument en een extra overweging in zijn positie. Dan is toch automatisch het evenwicht tussen Regering en parlement veranderd met een gelijke min-punt voor het parlement?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Wij gaan herhalen. Ik zeg, dat hij niet méér troeven heeft dan het parlement hem toestaat. Zo is het in het parlementaire stelsel altijd al geweest.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het gaat erom, dat hij die troeven heeft.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik zou op zichzelf de vraag, die er is, namelijk: Mag de Regering bij de eerste confrontatie de Kamer ontbinden, willen bespreken in een Kamer, waarin in ieder geval een openheid ten aanzien van de conceptie zou bestaan, ook al zijn er bezwaren. Men stuit nu echter op het volgende probleem. Ik moet zeggen, dat het hele debat die sfeer niet ademt. In alle redevoeringen, debatten en interrupties is er sprake van een duidelijke en fundamentele onwelwillendheid om er redelijk over te praten. Het uitgangspunt is en blijft: Ik wil er niet aan en daarmee basta.

De heer **K. A. Keuning** (DS'70): Ja, maar dat geldt omgekeerd ook. Wat is dat nou!

De heer **Bakker** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Dit is een volstrekt onredelijke benadering. Wij hebben drie dagen in openbare commissievergaderingen steeds maar argumenten tegenover argumenten geplaatst. Måg men nu alsjeblieft – wij hebben dit debat vier jaar geleden ook al gehad – zijn argumenten poneren vanuit een bepaalde opvatting?! Wij hebben hier iedere keer weer argumenten op tafel gebracht. Als je dan een minderheid bent en je gaat de meerderheid verwijten, dat die zo ontoegankelijk is en zo strak, is er in werkelijkheid sprake van een enge en autoritaire en zelfzuchtige gedachtengang. Ik vind die hand in eigen boezem hier uitstekend op haar plaats.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik laat die hand nog even waar ze is.

De heer **K. A. Keuning** (DS'70): Wij zouden het zelfde betoog tegen u kunnen gebruiken, mijnheer Van Mierlo. Als u zo hardnekkig volhoudt, zou ik ook kunnen zeggen: zonder ook maar bereid te zijn naar argumenten van ande-

Van Mierlo

ren te luisteren. Ik geloof dat echter niet. Ik geloof, dat u bereid bent om redelijk te luisteren. Ik heb er geen behoefte aan om zoiets te zeggen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het spijt mij, maar ik zal u zeggen, dat ik erop gelet heb. De keren, dat er in de Kamer klonk: Wat u daar zegt, daar zit wel iets in, was het altijd van de andere kant en niet van de kant van de bestrijders. Ik heb niet één welwillend woord gehoord. Het is net alsof degenen, die dit voorstellen de grootste antidemocraten zijn, die men maar kan bedenken. Die totalitaire systemen oproepen, die God mag weten wat voor Reichskanzler- en andere toestanden veroorzaken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik begrijp het best. U zit in een geheel andere positie dan degenen, die in meerderheid tegen uw voorstel zijn. U probeert tegemoetkomendheid ten opzichte van die meerderheid in de ijdele hoop, dat u sommigen over de streep krijgt. Het zijn alleen tactische overwegingen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen, ik ben al begonnen met te zeggen, dat iedereen, die de verslagen van de openbare commissievergaderingen leest, iedere hoop al laat varen. Dat gebeurt niet alleen door de argumenten. Ik wil best erkennen, dat ten aanzien van een aantal punten zwakke punten en lekken bestaan. Ieder systeem heeft dat en daarover kan worden gediscussieerd. Het is echter die door-en-door vijandige geest, die dit alles ademt. Er is geen bladzijde, die die geest niet ademt.

De heer **Bakker** (C.P.N.): U moet nu niet doen alsof wij niet vier jaar geleden een zeer omstandig debat hierover hebben gehad.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Het is een zeer belangrijk punt. Er zijn mensen dodelijk ongerust over het uitblijven van die vernieuwing van de democratie.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Waarom neemt u ons dan niet serieus als wij dodelijk ongerust zijn over bepaalde gevaren die wij in het systeem zien?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Omdat ik uit de presentatie van de argumenten merk, dat er meer begrip is bij de voorstanders van het voorstel voor bepaalde bezwaren die bij de tegenstanders worden opgeroepen dan er bij de tegenstanders leven voor de presentatie van het voorstel en de argumenten daarvoor van de voorstanders.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Dat kan heel goed zijn doordat het voorstel zwakker is dan de argumentatie van de tegenstanders.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Natuurlijk, het grote gelijk ligt dáár en dáár ligt het grote ongelijk. Dat is precies de manier van denken die ik veroordeel.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U hebt het nu over de geest die bladzijden ademen. Waarom bent u er eigenlijk zelf niet bij geweest? Ik vind dat hierin een soort oordeel ligt. De heer Van Mierlo had er beter aan gedaan, ook al was hij in dat stadium niet de woordvoerder van zijn fractie, met zijn grote belangstelling sinds 1967 ook aanwezig te zijn.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Dat is natuurlijk ontzettend flauw. Als mevrouw Kappeyne ziek was geworden of de Kamer had verlaten had iemand anders het gedaan en die zou dan ook niet aanwezig zijn geweest tijdens de commissievergaderingen. Aan het begin van mijn betoog heb ik al uitgelegd, dat ik mijn wetenschap heb moeten halen uit de verslagen. Als men die leest, valt de buitengewone koele vijandigheid op, die bijna ieder open staan voor nieuwe mogelijkheden onmogelijk maakt.

De **Voorzitter**: Wat iedereen zegt is al vele malen gezegd. Ik vind dat er, zeker op dit uur en bij dit onderwerp, alle reden is om iedereen te laten uitspreken en niet midden in een stuk betoog te interromperen.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): En zeker deze vertegenwoordiger van deze partij.

De heer **Van Mierlo** (D'66): De Kamer laat met de houding die zij nu aanneemt de verantwoordelijkheid liggen voor het tijdig vernieuwen van de democratie. Met tijdig bedoel ik dan: Voordat het te laat is. Ik kan alleen maar herhalen, dat de Regering niet mag berusten. Ik ben erg verheugd over de mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat hij opnieuw gaat zoeken naar varianten op basis van die grondgedachte. Ik neem aan dat hij daarmee bedoelt, dat hij ernaar streeft, bij de grondwetswijziging nog een poging te doen, zo'n variant daarin mee te nemen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb een interruptiedebat met de Minister gehad over mijn opmerking, dat rechters in vonnissen ook nu al eens mededelingen doen, dat iets tegen de Grondwet is, maar dat zij met de wet hebben te maken. De Minister zei dat dit tegen de Wet AB zou zijn en dat hij zich dat niet

kon voorstellen. Zoals zo vaak het geval is, heeft de Minister een beetje gelijk en heb ik een beetje gelijk. Ik kan hier niet waarmaken dat ik uitspraken kan vinden, waarin de rechter zegt dat iets tegen de Grondwet is, maar dat hij daarmee niets te maken heeft. Als de Minister echter zegt dat überhaupt dit soort oordelen over de wet tegen de Wet AB is, dan moet ik zeggen dat dit toch vaker gebeurt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De heer Van Mierlo heeft zich beroepen op een staatsrechtgeleerde. Doet hij dat nog steeds?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Daar ben ik op het ogenblik niet mee bezig. Ik ga nu vertellen in welke mate de Minister gelijk had en in welke mate ik gelijk had.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): De heer Van Mierlo zei tegen de Minister, dat hij contact had gehad met een staatsrechtgeleerde. Dat was voor hem de reden, zijn mening naar voren te brengen. Nu zegt hij dat hij voor een deel ongelijk heeft. Is dat zijn eigen vinding, of is die van de staatsrechtgeleerde afkomstig?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb het niet kunnen vinden. Ik heb gezegd dat ik zou zoeken naar bepaalde rechterlijke uitspraken. Die heb ik niet gevonden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dus het was niet van die staatsrechtgeleerde op wie de heer Van Mierlo zich beriep afkomstig?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Neen, die had iets anders gezegd, namelijk dat het wel voorkomt – en hier klopt dan de redenering van de Minister niet – dat rechters zeggen dat een wet ontoereikend is en zal moeten worden veranderd.

Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! Dat heb ik expliciet gezegd. Ik heb gezegd, dat het wel eens voorkomt, maar in strijd is met de wet AB.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb hier een annotatie van een arrest uit 1968, het ruilverkavelingsarrest, waar Drion zegt:

Dit arrest geeft een interessant voorbeeld van een uitspraak, waarin de Hoge Raad te kennen geeft, de wettelijke regeling niet geheel bevredigend te vinden, maar correctie alleen mogelijk acht door middel van de wetgever.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Welke Drion?

Van Mierlo

De heer **Van Mierlo** (D'66): De goede. Ik weet het niet, want het staat er niet bij. Ik zie nu, dat het H. Drion is.

De heer **K.A. Keuning** (DS'70): Ik vind het bijzonder jammer, mijnheer de Voorzitter, want ik was beroepshalve bijzonder geïnteresseerd in uitspraken van de heer Van Mierlo in deze richting.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb het hier voor mij liggen, maar ik wilde de Kamer niet lastig vallen met het voorlezen van dit arrest. Het is ook niet zo vreselijk belangrijk, maar volgens mij is geen sprake van strijd met de wet AB.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarover kunnen wij aanstonds nog op de vuist gaan, maar de regeringscommissaris en ik willen verschrikkelijk graag de vindplaats van het arrest weten.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Nederlandse Jurisprudentie nr. 315, van 1968. Ik acht zo'n uitspraak eigenlijk niet in strijd met de wet AB omdat naar mijn gevoel met de wet AB alleen maar gezegd wordt, dat de rechter geen uitspraak mag stoelen op een persoonlijk oordeel over de billijkheid van de wet. Dat is de essentie en de bedoeling van de wet AB. Ik zie niet in dat een rechter, die van mening is, dat de wet op een bepaald punt tekort schiet, tegen de geest van de wet AB zal handelen.

Minister **De Gaay Fortman**: Neen, het ging erom, dat de rechter, hoewel hij niet mag toetsen, zal laten doorschemeren, dat hij strijd met de Grondwet aanwezig acht. In dat geval meen ik, dat de rechter de innerlijke waarde van een wet beoordeelt, wat hij niet mag doen.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Misschien heeft de Minister daarin gelijk.

Minister **De Gaay Fortman**: Daarin heb ik zeker gelijk!

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik heb een verwarring gemaakt met een enquête in 1970 op verzoek van de heer Prakke door een werkgroep studenten

Minister **De Gaay Fortman**: Welke Prakke?

De heer **Van Mierlo** (D'66): Politicologie, die een onderzoek onder rechters hebben gehouden, waarbij zij onder andere de stelling poneerden: 'Iedere rechter wordt door artikel 131, lid 2, wel eens genoodzaakt een wet toe te passen, die naar zijn oordeel in strijd is met de Grondwet.'

De uitslag van die enquête was, dat 5 rechters het hiermee helemaal eens waren, 24 het ermee eens waren, 27 geen mening hadden, 27 het er niet mee eens waren en 2 het er helemaal mee oneens waren, zodat 29 vóór en 29 tegen was. Met andere woorden de helft van de ondervraagden antwoordde, dat zij wel eens genoodzaakt worden, een wet toe te passen, die naar hun mening met de Grondwet in strijd is.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Gekozen rechters!

De heer **Van Mierlo** (D'66): Ik kom hierop terug, omdat ik door het interruptiedebat geen echt antwoord op mijn vraag heb gehad, of de Regering met alle scepsis, die zij ten aanzien van mijn voorstel heeft, toch bereid is, deze zaak eens te bestuderen en te bezien, of er, wanneer de Hoge Raad komt met een uitspraak van strijdigheid, met de Grondwet aan bepaalde vormen gebonden, geen ander rechtsgevolg zal behoeven te zijn dan het staatsrechtelijk rechtsgevolg, dat er een verplichting ontstaat voor Kamer en regering om binnen een termijn van bijvoorbeeld drie maanden met elkaar een discussie over de betekenis van die uitspraak te houden.

Daarmee behoudt de Kamer volledig haar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de interpretatie van de betekenis van grondwetsregels nu. Daar behoort deze verantwoordelijkheid ook te liggen. Ik geloof niet, dat er door dit voorstel te accepteren reden is, dezelfde bezwaren aan te voeren, die de Minister ten aanzien van een effectieve toetsing met rechtsgevolgen heeft aangevoerd. Ik vind dat ten minste niet. Voor zover het überhaupt bezwaarlijk zou zijn dat er een brug ontstaat tussen de wetgevende macht en de rechtsprekende macht, vraag ik de Regering zich te realiseren dat in wezen deze verweving steeds meer op gang komt en dat dit ook niet erg is, zolang de echte verantwoordelijkheid maar gescheiden blijft. Ik wil nog eens met klem vragen of de Regering de verschillende kanten van deze zaak wil bestuderen.

Ik wil nog een enkel woord zeggen over de Eerste Kamer. De Regering heeft mij op dat punt niet overtuigd. De Minister spreekt over mensen die op een zekere afstand van de politiek staan waardoor de Eerste Kamer geen copie zou zijn en ook zin zou hebben. Als dat zo is, moeten wij die mensen ook op een afstand van de politiek houden en moeten wij ze niet direct laten verkiezen. Als wij dat namelijk

doen, kan het niet meer. Ik geloof niet dat het mogelijk is – als men de kiezers serieus neemt, hetgeen de Regering doet – dat de Eerste Kamer zich politiek bescheiden zal opstellen, als de leden direct worden verkozen. Het kamerlid zal zijn gedrag ook niet aanpassen aan de functie, hetgeen een beetje de stelling is van de Minister. Naar mijn gevoel past de functie van de Eerste Kamer zich aan aan het gedrag van de politici die daarin zitting hebben. Met het gedrag van die politici zal de functie van de Eerste Kamer zich ontwikkelen.

Met betrekking tot de grondwetswijziging houdt de Regering vast aan de $\frac{2}{3}$ meerderheid. Ik meen dat wij de discussie hierover nu moeten staken. Ik ben er nogal van overtuigd dat het verstandig zou zijn als wij het op een gewone meerderheid brachten, maar bij het betreffende wetsontwerp zullen wij elkaar nog wel ontmoeten.



De heer **K. A. Keuning** (DS'70): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil gaarne beginnen met dank te brengen aan de bewindslieden en de regeringscommissaris voor de omstandige beantwoording van vele van de zijde van de Kamer gestelde vragen.

Vanmorgen vroeg ik mij even af, toen ik een aantal mensen van de NOS hier zag binnenkomen, of men kennelijk ook daar waarde toekende aan de debatten over de grondwetsherziening. Het bleek echter dat hun belangstelling slechts uitging naar de acupuncturisten. Kennelijk wegen wij niet zwaar genoeg om in dit spel mee te tellen. Al was het alleen maar om de levendigheid die wij zoëven in het debat hadden, meen ik, dat de mensen van de NOS ongelijk hebben. Daarbij denk ik aan het belang van de zaak op zichzelf en aan de wijze waarop deze zaak hier is benaderd.

De Minister-President heeft gezegd dat het griezelige niet ligt in het afwijzen van het districtenstelsel en de gekozen formateur, maar in het niet op tafel leggen van alternatieven. De Kamer zou de kans verzuimen, de kiezer meer rechtstreekse invloed te geven. Ik neig er langzamerhand toe om mij af te vragen of men niet te zeer is overtuigd van het eigen gelijk. Het gelijk behoeft niet per se te liggen bij degenen die zo'n kleine tien jaar geleden bepaalde stellingen ontwikkelden en nu menen dat de situatie nog precies dezelfde is.

Is eigenlijk de mogelijkheid wel voldoende onder ogen gezien dat de slinger al in een tegengestelde beweging

K. A. Keuning

zou kunnen zijn? Het inzicht kan groeien dat de voorgestelde veranderingen eigenlijk geen daadwerkelijke verbeteringen voor onze parlementaire democratie zijn. De bezwaren die eraan kleven kunnen bij deze uitvoerige beschouwing zwaarder zijn komen te wegen dan de verbeteringen die men er wellicht uit meende te kunnen verwachten. Ik hoef alleen maar de Minister van Binnenlandse Zaken te citeren die zei dat niemand die verbeteringen kan garanderen.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft ook zijn teleurstelling uitgesproken over de wijze van bestrijding. Het kwam een beetje hard bij mij over. Ik neem aan dat hij dat niet zo zwaar bedoeld heeft, want meestal weet hij zaken met de lichte toets al duidelijk genoeg aan te stippen.

In ieder geval wil ik nog even doorgaan op hetgeen ik gisteren heb gezegd, namelijk dat het toch geen verspilling van tijd is, als tegenover serieuze voorstellen – als zodanig beschouw ik die wel – een gedegen contra-argumentatie is gevoerd. Ik herneem de vrijheid om te zeggen dat de argumentatie inderdaad wel gedegen is geweest. Als troost voor de Minister van Binnenlandse Zaken meen ik dat er toch nog wel zoveel wijzigingen in de Grondwet aan te brengen zijn dat het nog de moeite waard is en dat hij niet te zeer teleurgesteld behoeft te zijn, al was het alleen maar om de Grondwet leesbaar te maken. Zelfs daarin ligt een taak die toch nog wel aantrekkelijk kan zijn. Voor het overige wijs ik graag nogmaals op de troost van mr. J.M. Kan die ik gisteren heb geciteerd.

Hoewel ik mij gisteren duidelijk tegen het districtenstelsel heb uitgesproken, heb ik toch nog een vraag aan de Minister als hij zegt dat per district ten minste 10 kamerleden zouden moeten worden gekozen en niet 9. Ik vraag mij af, of dit niet een tamelijk arbitraire zaak is, nog afgezien van het feit dat in mijn ogen de aantasting van de evenredige vertegenwoordiging steeds verder gaat. Waarop is dit aantal gegrond?

Dan wil ik nog een opmerking aan het adres van de Staatssecretaris van Justitie maken. Hij zei ongeveer dat anti-democratische stromingen eerder een kans krijgen als het kiesstelsel achterblijft. Ik durf eigenlijk wel de conclusie te trekken dat hij van mening is dat het huidige kiesstelsel aan het achterblijven is of reeds is achtergebleven. Daar komt al een verschil in opinie naar vo-

ren. Als ik nu even aanneem dat de Staatssecretaris en ik ongeveer gelijke gedachten hebben over anti-democratische stromingen, dan ben ik toch wel erg benieuwd om te vernemen, welke gronden hij heeft voor de stelling dat nu eerder anti-democratische stromingen zouden kunnen voorkomen dan onder het mede door hem voorgestelde stelsel. Daarnaast ben ik nogal benieuwd.



De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Na de vele discussies wil ik mij in hoofdzaak bepalen tot een enkel woord over de moties. Toch wil ik hetgeen ik zal zeggen vooraf doen gaan door een woord van lof en bewondering voor de verdediging die de bewindslieden hebben gevoerd. Ik heb het gevoelen, dat zij gepoogd hebben, zo goed mogelijk duidelijk te maken, waarom het eigenlijk gaat.

Ik moet zeggen dat ik dan ook niet goed heb begrepen, dat de heer Van der Sanden volhoudt, dat de voorstellen van de Regering in ernstige mate afbreuk doen aan het Nederlandse parlementaire stelsel. Ik vind dat een zware aantijging. De geachte afgevaardigde twijfelt toch wel min of meer aan de democratische inslag van de regeringsvoorstellen. Er wordt toch maar gezegd dat deze voorstellen van de gekozen kabinetsformateur en het beperkte districtenstelsel – ik zou het liever een stelsel van evenredige vertegenwoordiging noemen dat uitgeoefend wordt binnen de districten – in ernstige mate afbreuk doen aan het parlementaire stelsel.

Het is mij opgevallen, dat ik na de beantwoording van de zijde der Regering niet veel meer van de heer Van der Sanden hierover heb gehoord. Ik heb geen wezenlijke argumenten gehoord in de zin van: daar zit de knoop, daar zit de fout, daarom bent u minder democratisch, daarom doet u afbreuk aan ...

Dit te meer niet, mijnheer de Voorzitter, omdat de Regering heeft gezegd met mij te erkennen, dat het wellicht beter is om, wanneer de vertrouwensregel in de Grondwet wordt opgenomen, daaraan dan de bepaling toe te voegen, dat een kabinetsformateur nooit een sterke man zal kunnen worden. Er is ook gesproken over de mogelijkheid – in verband met extra zekerheden – ervoor te zorgen dat er niet wordt gesjoemeld met de aantallen en de grenzen der districten.

Men kan van gedachten verschillen over de systemen. Het ene systeem is aantrekkelijker dan het andere. Het ene

systeem geeft de kleine partijen meer voordeel dan het andere. Het andere systeem geeft echter meer kans op een behoorlijke regeringsvorming. Welnu, mijnheer de Voorzitter, beide mogelijkheden zijn aanwezig. Ik vind echter dat het onredelijk is, te zeggen dat sprake is van een ernstige afbreuk aan het parlementaire stelsel.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik vind het jammer dat de heer Franssen dit zegt. Hij trekt direct weer de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel bij elkaar. Er is bij ons een afwijzing ten opzichte van de gekozen formateur, maar niet ten opzichte van een beperkt districtenstelsel. Ik heb vragen gesteld over de grenzen van de districten. De heer Franssen zal mij ten goede houden, dat ik nu niet meer – na alle discussies over de gekozen formateur, in drie openbare commissievergaderingen, na het eergisteren door mij gehouden betoog en na de duidelijke standpuntbepaling van de voorzitter van mijn fractie bij de algemene politieke beschouwingen, oktober 1974 – in deze tweede termijn, waarbij wij allen hebben geprobeerd, zo beknop mogelijk te zijn, opnieuw wat de inhoud van de zaak betreft uitvoerig hierop ben ingegaan. De heer Franssen zal in geen van mijn betogen kunnen aanwijzen, dat ik de gekozen formateur ondemocratisch heb genoemd. Er is geen sprake van. Ik vind dat dit niet het geval is. Ik vind dat wij over die gekozen formateur van mening mogen verschillen. Men kan er vóór of er tegen zijn. In verband met de gekozen formateur heb ik nimmer het woord ondemocratisch gebruikt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind dit op zichzelf een blijde constatering, maar voor mij blijft het feit – wanneer ik lees, in een aan ons voorgelegde motie, dat deze voorstellen in ernstige mate afbreuk doen aan het Nederlandse parlementaire stelsel – dat ik ten minste mag constateren, dat het te zware woorden zijn.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde weet, dat de Minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd, dat, als ik twee andere woorden had gebruikt, hij het dan zou hebben begrepen.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik weet ook, dat de geachte afgevaardigde heeft gezegd – overigens tot mijn verbazing – dat hij er geen behoefte aan had, de motie te wijzigen.

Franssen

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): Ik begrijp uit bevestigend geknik van de heer Van der Sanden, mijnheer de Voorzitter, dat deze behoefte inmiddels is ontstaan.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Alweer een illusie!

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Ik vind het jammer, ook omdat wel is gesproken over het foute, over het ontoereikende van de nieuwe voorstellen. Ik heb echter steeds te weinig gehoord over het ontoreiken- de van het huidige stelsel. Ook in het huidige stelsel ligt het gevaar opgesloten van een zeker verlies van democratie. Er kan een mentaliteit ontstaan – hetgeen soms gebeurde – in de zin van: of ik nu door de hond of door de kat wordt gebeten, of: geef mijn portie maar aan Fikkie. Dit alles is veel te veel buiten de beschouwingen gebleven. Mijnheer de Voorzitter! De heer Van der Sanden heeft hierop gereageerd met: U zegt, dat wij de kiezers in de kou laten staan. Als men – wat het programma van de K.V.P. en dat van het C.D.A. doen – vernieuwing belooft, en als je evenmin een goed alternatief laat horen, dan kom ik tot de conclusie dat de kiezers van de heer Van der Sanden door hem in de kou zijn gezet. Ik heb begrepen dat de heer De Kwaadsteniet wel bereid was tot enige vernieuwing.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): De heer Franssen gebruikt opnieuw het woord 'voorstellen'. Hij kan mij dat alleen voorhouden, als het al zou kunnen, ten aanzien van een gekozen formateur. Wij hebben het beperkte districtenstelsel niet afgewezen. Ik wil dat nogmaals herhalen. De heer Franssen kan mij echter ook niet voorhouden, dat in welk program van de christendemocraten ook of van de K.V.P. afzonderlijk de gekozen formateur voorkomt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik kan om te beginnen de heer Van der Sanden voorhouden, dat zijn program bij punt 7 begint met: Het accent dient te vallen op wetgevende arbeid ter vernieuwing van ons staatsbestel. Mijn punt is nu: Ik heb niets, maar dan ook niets in die richting van de heer Van der Sanden gehoord. Als de heer Van der Sanden met voorstellen was gekomen – de nota ligt er toch al een hele tijd – dan hadden wij gezegd: Goed, wij kunnen van mening blijven verschillen, maar de heer Van der Sanden moet mij toegeven dat ten aanzien van de vernieuwing van ons staatsbestel de eerste in-

ventieve gedachte van zijn kant nog moet komen, tenzij hij de 'kiesdrempele' als zodanig wil noemen en dan ben ik er niet zeker van.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Hoe kan de heer Franssen zeggen dat, als de heer Van der Sanden bij zijn standpunt blijft, zijn kiezers in de kou staan?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Omdat de kiezers van de heer Van der Sanden – ik neem althans aan dat het gebeurt – het program ook gelezen hebben.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als het voorstel doorgaat staan de kiezers niet in de kou, maar dan houdt de heer Van der Sanden niemand meer over.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Nu komt de heer Wiegel weer terug – ik vind het uitstekend, hoor – op de uitvoerige redeneringen die hij al in drie commissievergaderingen en twee vergaderingen in deze zaal heeft gehouden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Maar...

De **Voorzitter**: Nee, de heer Franssen spreekt eerst uit.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dat kan lang duren.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Er wordt steeds opnieuw mening tegenover mening gezet. Ik heb zoëven geconstateerd dat in het program, in de stukken wordt erkend, dat het huidige stelsel stellig en vlug vernieuwing behoeft. Hier liggen voorstellen. Wij hebben het gehad over de heer Van der Sanden. Hij zal de heer Wiegel dankbaar zijn voor zijn ondersteuning, hoewel hij dat nu niet nodig heeft. Ik constateer alleen, dat deze voorstellen, die iets constructiefs zouden kunnen bieden, opzij worden gezet. Zij worden als ernstige afbreuk van een parlementair stelsel aangemerkt. Dan vraag ik: Waar blijft dan het andere? Dan wil ik wel luisteren naar wat nieuw is.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Is de heer Franssen nu uitgesproken, Voorzitter?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ja.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik ben een beetje een buitenstaander in de discussie tussen de heer Franssen en de heer Van der Sanden, maar misschien kan ik het daardoor iets beter zien dan beide heren. Ik zou mij heel goed kunnen voorstellen dat juist omdat bij voorbeeld de fractievoorzitter van de heer Franssen heeft gezegd: De bedoeling van de voorstellen van de Regering is te komen tot een twee-blokkenstelsel, waarvan de conclusie naar ik aanneem wordt onderschreven door de heer Franssen, dat dan uiteindelijk

de confessionele partijen zullen worden fijngegrepen, de heer Van der Sanden denkt: De heer Franssen zegt nu wel dat mijn kiezers in de kou komen te staan, maar het zou ook best eens zo kunnen zijn, dat de gedachte van de Regering, ondersteund door de heer Franssen, zal maken dat de heer Van der Sanden geen kiezers meer overhoudt. Zo kijk ik er als buitenstaander tegenaan.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U bent nogal optimistisch. Er is inderdaad door een zeer belangrijk lid van mijn fractie over twee blokken gesproken. Maar wie zegt dat? Wij veronderstellen, dat er aanvankelijk wel meer blokken zullen blijven.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Is dat dan niet de doelstelling?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Hebt u dan iets over zo'n doelstelling gelezen?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik heb daarover gehoord in de uitspraken van uw fractievoorzitter. Of is hij inmiddels afgestreden?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Nee, nee. Maakt u zich maar geen zorgen. U trekt namelijk een te vroege conclusie. Naar mijn smaak zou het ook nog eens kunnen zijn, gesteld al dat het waar zou zijn – ik ben namelijk op dit punt nog niet zo overtuigd kennelijk als mijn fractievoorzitter dat het systeem zo snel zou werken –, dat dit nog wel eens zou kunnen afhangen van andere factoren. Als er eens twee grote blokken zouden overblijven, dan zou het kunnen zijn dat het C.D.A. overblijft en de liberalen worden vermorzeld.

De heer **Kruisinga** (C.H.U.): Bent u bereid te verklaren dat u akkoord gaat met een districtenstelsel zonder een gekozen formateur?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Welnee, ik zal u zeggen waarom. U komt nu net binnen, maar ik wil het u graag uitlegen. U moet dan wel even blijven luisteren.

De heer **Kruisinga** (C.H.U.): Ik heb heel de tijd geluisterd.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik ben bereid – ik heb dat ook in eerste termijn gezegd –

De heer **Kruisinga** (C.H.U.): Ik heb alles gehoord wat u hebt gezegd.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Werkelijk? Daar ben ik blij om. U hebt dan ook van mij gehoord, dat ik heb erkend, dat het districtenstelsel als zodanig het aantal partijen doet verminderen. Ik

Franssen

heb erkend, dat het een moeilijke keuze is, omdat zo'n stelsel pijn doet. Ik ben bereid te zeggen dat het misschien wel moet, omdat het op een gegeven moment ook in het belang van de democratie is, dat de regeringsvorming op goede wijze plaatsvindt. Als ik het laatste wil bereiken, wil ik ook zoveel mogelijk zekerheid hebben. Het voorgestelde districtenstelsel kunnen wij daarom alleen maar aanvaarden indien daarbij een handwijzer komt die aangeeft: dit zijn de richtingen die u inslaat als u deze of andere groeperingen kiest. Daarom neem ik beide voorstellen te zamen.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik had willen zeggen dat het districtenstelsel ook open staat voor deze zaak, ook tot samenwerking en tot grotere eenheden in de politiek dwingt en zeer duidelijk de regeerbaarheid van het land bevordert. Dat is een van de wettelijke kenmerken. Wij hebben dat niet afgewezen. Verder meen ik in alle vriendelijkheid dat u en ik over dit punt van mening kunnen verschillen. U accepteert de gekozen formateur in combinatie met het beperkte districtenstelsel, ik aanvaard die combinatie niet maar wel het beperkte districtenstelsel. Dat is ook een vernieuwing.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): In alle vriendelijkheid zegt u dat wij afbreuk doen aan het parlementaire stelsel. Dat zult u toch wel willen terugnemen na deze dagenlange discussie?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat staat in zijn motie. Hoe kan dat nu?

Minister **Den Uyl**: Neem die motie terug!

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik doe de Minister-President graag een plezier, maar op een ander terrein dan dat van de gekozen formateur. Mijn fractievoorzitter heeft dit punt bij de algemene politieke beschouwingen al ter sprake gebracht. Dit is een zeer duidelijk verschil van inzicht tussen onze fracties.

De heer **Van Thijn** (P.v.d.A.): U behoeft niet in herhalingen te vervallen. Ik heb zeer goed geluisterd, ook naar de heer Andriessen. Die heeft zich zeer vriendelijk doch beslist afgewend van de gekozen formateur. Hij heeft daarbij echter niet de kwalificaties gebruikt die u heeft gemeend in uw motie te moeten opnemen. Ons vriendelijk verzoek in deze allervriendelijkste discussie is, of u op dat punt uw motie zou kunnen herzien.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): Ik ben natuurlijk altijd bereid, de woorden toe te voegen die de Minister van Binnenlandse Zaken vandaag heeft voorgesteld. Het feit blijft echter overeind, dat de gekozen formateur met en in de structuur waarover wij vandaag hebben gesproken inderdaad in strijd is met het functioneren van het Nederlandse parlementaire stelsel op dit ogenblik in deze situatie.

Minister **De Gaay Fortman**: Het is er helemaal niet mee in strijd, het is een aanvulling.

De heer **Van der Sanden** (K.V.P.): In de nieuwe situatie is het natuurlijk een aanvulling, maar in de huidige situatie is die figuur strijdig – wij hebben er nu drie dagen in de Kamer over gediscussieerd en drie dagen in de openbare commissievergadering – met de verhouding regering-parlement. Ik heb er geen bezwaar tegen, mijn motie anders te formuleren, mits de gekozen formateur er maar niet komt.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): De geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet zal hebben begrepen, dat mijn fractie zijn motie inzake de Eerste Kamer niet van haar stem zal voorzien. Ingaande op de argumentatie van de Regering ten aanzien van onze motie stelt de Regering nog eens, dat de Eerste Kamer eigenlijk om drie redenen moet blijven bestaan, namelijk om de herwaardering van de wetten, omdat zij de algemene lijnen van het beleid bespreekt en om de invloed van een bepaald mensentype dat daar verkeert. Ik ben het met de heer De Kwaadsteniet op een punt eens. Die rechtstreekse verkiezing zal de invloed van de Eerste Kamer versterken. Zij zal de Eerste Kamer wat dichterbij de 'waan van de dag' brengen, zij zal in ieder geval betekenen – ook omdat het gezamenlijke verkiezingen zullen zijn – dat de algemene lijnen van beleid wat meer gelijk als in de Tweede Kamer zullen worden gezien. Ik vrees zelfs dat wij op den duur dat bijzondere mensentype uit de Kamer zullen zien verdwijnen.

Als ik dat allemaal overweeg dan hoop ik dat de Minister bereid zal zijn om, als de studie over de Eerste Kamer verder gaat, in ieder geval mijn suggestie – het is eigenlijk een suggestie van de heer Burger en die heeft over het algemeen geen slechte suggesties – nog eens te overwegen.

Ik was het op nog een punt niet eens met de heer De Kwaadsteniet, namelijk over zijn visie op de toetsing van de wet aan de klassieke grondrechten. Ik

volsta op dit moment met het ondersteunen van zijn verzoek aan de Regering ons over dit punt nog eens een notitie te geven.

Ik kom nu bij de laatste motie, die van de heer Tilanus. Hij zal begrijpen dat ik zijn uitgangspunt niet deel. Ik ben het met de Regering eens dat het beter is de wijze van verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad en de commissaris van de Koningin uit de Grondwet te nemen.

Ik ben het nog minder met de motie eens omdat daarin de overweging van de noodzakelijke inspraak blijft bestaan. De heer Tilanus zal zich de discussie van gisteren herinneren, waarbij bleek dat hij met de woorden 'noodzakelijke inspraak' alleen maar wil aangeven dat inspraak noodzakelijk is.

Toen wij er wat over doorpraatten bleek wel dat zinvolle inspraak niet is bedoeld.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Zoudt u dat laatste nader willen toelichten?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat heb ik gisteren al gedaan, maar ik wil het nu graag nog een keer doen. Op het ogenblik hebben wij al het systeem waarbij het gevoelen van de gemeenteraad wordt gepeild en wij mogen al een schets maken, een profiel tekenen, mits geen namen worden genoemd. In zijn motie vraagt de heer Tilanus nu om een 'noodzakelijke inspraak' en hij wil met dat woordje 'noodzakelijk' aangeven dat de inspraak noodzakelijk is. Niet alleen de inspraak is echter noodzakelijk, maar ook het inhoud geven aan de inspraak is belangrijk en noodzakelijk.

Het gaat er in feite om – daarom heb ik ook die discussie met de heer Aarts gehad – of men bereid is in de buurt van de aanbeveling te komen. Dan zijn wij een stapje verder. De heer Tilanus heeft zich echter nadrukkelijk daarvan losgemaakt. Toen ik zei dat 'noodzakelijke inspraak' in feite betekent dat de namen van de sollicitanten bij de gemeenteraadsleden bekend zijn, heeft hij zich haastig teruggetrokken. Hij had veel beter in zijn motie kunnen zetten: mits er inspraak blijft. Noodzakelijke inspraak dient immers meer voor te stellen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Ik wil twee opmerkingen maken. Allereerst zou ik een aantal argumenten kunnen noemen die het ongewenst maken dat in een raadsvergadering namen over de tafel heen en weer gaan.

In de tweede plaats heeft de Minister van Binnenlandse Zaken gezegd dat

Blz. 2434, kolom 2, regel 4 van onder, staat 'niet eens'; lees: eens.

Franssen

wij nu juist bezig zijn om het systeem van inspraak te ontwikkelen en te beziën hoe het zich kan ontwikkelen. Dan is er geen enkele behoefte daaraan nader inhoud te geven; dat moet in de praktijk maar groeien.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dan zou het beter zijn indien de heer Tilanus – misschien mag ik dat in overweging geven – deze woorden uit zijn motie zou weglaten. Dan zou er duidelijk komen te staan wat hij bedoelt, namelijk dat hij de benoeming van deze functionarissen in de Grondwet wil laten.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Dat staat er toch in?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Maar hij voegt er wat aan toe, namelijk het woord 'inspraak'. Bij ontleding blijkt het echter niets meer voor te stellen dan wij nu hebben. Integendeel, eigenlijk wil hij de ontwikkeling afwachten. Mijn bezwaar is dat deze toevoegingen aan moties – men moet mij maar toestaan dat ik het zeg – in feite een behoudende instelling willen verhullen. U wilt een woord, dat modern klinkt, aan ons meegeven, maar de echte inhoud van de motie is stellig zeer behoudend.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Mag ik dan aan u vragen, wat u onder inspraak verstaat?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Dat heb ik gisteren al gezegd, maar ik wil het graag nog eens zeggen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Als ik dat vraag, gaat u zeggen: dat betekent een aanbeveling. Dat noem ik geen inspraak.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Nu vind ik het moeilijk.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Er is een heel groot verschil tussen inspraak en aanbeveling.

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Ik geloof, dat onze gedachten zeer uiteen gaan lopen. Inspraak wil in deze tijd zeggen, dat degenen, die er belang bij hebben, zo goed mogelijk mogen inspreken en dat ze de feiten kennen en weten wie er solliciteren. Op deze wijze kan van de zijde van de gemeenteraad worden gezegd: wij menen, dat dit een goede keuze zal zijn.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Moet dat in een openbare raadsvergadering?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U weet hoe het gaat met bij voorbeeld de voorbereiding van de benoeming van een gemeentesecretaris. Dan gaat het

precies zo. De aanbeveling is dan openbaar. Die kan iedereen inzien. Het is ook geen schande als men solliciteert naar het burgemeestersambt. Die aanbeveling ligt daar en degene, die er wat meer van wil weten, gaat naar binnen in het gemeentehuis, vraagt inlichtingen aan de gemeenteraadsleden en vraagt verder inzage in de lijst van sollicitanten. Zo'n stukje openbaarheid lijkt mij stellig gemotiveerd.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Nu moet u zich eens voorstellen, wat er gaat gebeuren. Het betekent dus, dat als er 20 sollicitanten zijn, er in een openbare gemeenteraadsvergadering 20 mensen over de tafel gaan. Laten wij aannemen, dat 10 van hen burgemeester zijn van een kleinere gemeente, die naar een grotere willen. Dat betekent dat, daar er maar hoogstens één kan worden benoemd, er een stuk of negen min of meer beduimd teruggaan naar hun eigen gemeente, niet één keer maar enige malen, omdat men om promotie te maken enige malen moet solliciteren. Ze komen dus enige malen beduimd in hun gemeente terug. Meent u dat dat een versterking is van het gezag van die burgemeester in zijn eigen gemeente?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): U gebruikt tweemaal het woord 'beduimd'. Het is eigenlijk een heel griezelige zaak, dat u vindt, dat een burgemeester, die solliciteert naar een andere plaats, dat eigenlijk in het geheim moet doen, omdat hij, als hij de benoeming niet krijgt, anders beduimd terugkomt. Dat is voor mij ongrijpbaar. Het is een eerlijke, open sollicitatie naar een eervolle betrekking. Natuurlijk kan maar één het worden, maar niemand kan iemand erop aankijken, dat hij het niet is geworden, laat staan, dat men hem beduimd kan noemen.

De heer **Tilanus** (C.H.U.): Hij is enige malen over tafel gegaan. Dacht u dat de werkelijk allerbeste sollicitanten bij deze gang van zaken zouden willen solliciteren?

De heer **Franssen** (P.v.d.A.): Stellig. Daar behoeven wij geen meningsverschil over te hebben.



De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! De discussies, die zich vooral tussen de kamerleden hebben afgespeeld, met name met de heren Van Mierlo en Franssen, zijn misschien typerend voor de sfeer van overgevoeligheid, waarin de behandeling van deze nota grondwetsherziening is gevoerd. Ik betreur dat zeer. Het zal de

Minister wel mogelijk maken in zijn beantwoording kort te zijn. Ik zou het zo willen omschrijven, dat er een eerlijk meningsverschil bestaat over het effect van een bepaalde verandering in de wijze waarop de parlementaire democratie vervuld moet worden, naar aanleiding van een lacune in dat stelsel, die wij gezamenlijk hebben vastgesteld. Een overgrote meerderheid van deze Kamer heeft in zijn partijprogramma staan, dat er een lacune is ten aanzien van de greep van de kiezers op de regeringsvorming. Wanneer dan een eerlijk verschil van mening bestaat – dat kan – over de inschatting van het resultaat van de invoering van een dergelijke vernieuwing, dan vind ik, dat men met elkaar daarover op een rustige wijze moet kunnen spreken. Het is de heer Van Mierlo – overigens ten onrechte – verweten, dat hij niet aanwezig is geweest op de drie commissievergaderingen. Hij heeft in de Handelingen kunnen lezen, hoe het daar toe is gegaan. Ik heb die commissievergaderingen wel bijgewoond. Ook ik heb mij erover verbaasd, hoe een zo groot gedeelte van de tijd moest worden besteed aan overigens strategisch soms briljant geplaatste vormen van filibuster om de voorstellen van de Regering de grond in te boren. Ik vind het overigens politiek gezien, alleszins acceptabel, dat men tracht ze de grond in te boren, maar de sfeer, waarin dat gebeurde

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter

De heer **Jurgens** (P.P.R.): De heer Wiegel is het voorbeeld van het betoog, dat ik zoëven heb gehouden.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Er wordt hier door ons medelid de heer Jurgens gezegd, dat een aantal leden van deze Kamer hebben meegewerkt aan een soort van filibuster tegen de argumenten van de Regering. Wil de heer Jurgens misschien man en paard noemen? Leg argumenten op tafel!

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik behoef slechts te verwijzen naar de houding

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Kunt u uitleggen, wat 'filibuster' is?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik zal Nederlands gebruiken. Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft gelijk. Ik bedoel te zeggen, dat geen sprake is geweest bij de behandeling van de hoofdonderwerpen in de commissievergaderingen en de plenaire vergaderingen deze week van een rustige overweging van

Jurgens

de voorstellen, die aan de orde waren, het rustig elkaar laten uitpraten. Ik geloof niet, dat ik in de Handelingen van de laatste 10 jaar voorbeelden ben tegengekomen, dat bladzijden achter elkaar de Minister of degene, die aan het woord was, zo zeer nauwelijks de gelegenheid heeft gekregen om uit te spreken.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dan hebt u de woningbouwdebatten met oud-Minister Schut gemist. Dat neem ik u echter niet kwalijk, want toen was u nog geen lid van deze Kamer.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik las toen wel de Handelingen!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het interessante van dit soort van pregnante discussies is – ik neem aan, dat juist een partij als die van de heer Jurgens dit wel aardig vindt – dat je elkaars nieren kunt proeven.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daaraan was ik dan ook bezig.

De heer **Van Mierlo** (D'66): Wat?

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het is een vaststaande uitdrukking. Wij hebben lang met elkaar gediscussieerd, in openbare commissievergaderingen en in plenaire vergaderingen. Dat is niet, omdat sommige leden filibuster willen plegen, maar dat is, omdat het in dit debat gaat om een van de meest wezenlijke grondslagen van datgene, waarmee wij hier bezig zijn, een van de meest wezenlijke grondslagen van onze parlementaire democratie. Daar gaat het om. Als daarover dan zeer furibund wordt gediscussieerd en als men elkaar hard attackeert, dan is dat voor de parlementaire democratie eerder beter dan slechter.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Daarover kan men dan van mening verschillen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U hebt een Amerikaans begrip geïntroduceerd.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik heb dat ingetrokken en vervangen door een Nederlandse definitie. Mogen wij daarvan uitgaan?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Neen, want de Nederlandse definitie van u sluit daarop helemaal niet aan.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dan trek ik het Engelse woord in en verzoek mevrouw Kappeyne voortaan van mijn Nederlandse definitie uit te gaan.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U kunt mij nu wel allerlei bijterige dingen toewerpen.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Ik vraag u af te zien van gebruik te maken van een woord, dat ik al heb ingetrokken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Ik wil even terugkomen op het begrip, dat u hebt genoemd en dat is blijven hangen. Dat is het Amerikaanse begrip, inhoudende, dat men de discussie tegengaat door eindeloze verhalen te houden. Dat is het begrip 'filibuster', eindeloos doorpraten. U kunt van de vele interrupties en verhalen, die gehouden zijn, . . .

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Nogmaals, 'I stand corrected' mevrouw Kappeyne. Dat heb ik nu drie keer gezegd. Mag ik thans mijn betoog vervolgen, mijnheer de Voorzitter?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Dan hoop ik, dat u dat wat beter gefundeerd zult doen dan u tot nog toe deed.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Als uw enige bestrijding van mijn woorden zal zijn, een op woorden en niet een op inhoud, dan zal het moeilijk zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Wacht u maar af!

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter . . .

De heer **Jurgens** (P.P.R.): De 65ste keer vanavond!

De **Voorzitter**: Het woord is aan de heer Jurgens.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Eén zinnetje, mijnheer de Voorzitter.

De **Voorzitter**: Neen. Op dit moment niet.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Als hier in deze Kamer door een van de leden wordt gezegd, dat andere leden aan het filibusteren zijn, vindt u dat in uw positie dan geen opmerking – het is toch in het parlement gebruikelijk, dat met elkaar wordt gediscussieerd – waarvan u zich moet afvragen: Is dat nog betaamelijk in deze vergadering?

De **Voorzitter**: Ik heb van de heer Jurgens niets onbetamelijks gehoord.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Ik neem aan, dat de heer Jurgens weet, waarover hij spreekt. Als hij dan weet, wat filibuster is en hij noemt deze discussie filibuster, dan vind ik dat – ik moet dit eerlijk zeggen – tegenover diegenen, tot wie dat is gezegd, zeer onbehoorlijk.

De **Voorzitter**: Dat woord is al enkele malen gebruikt, voordat u het zoëven weer uitsprak.

Het woord is aan de heer Jurgens.

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Als een bepaald woord werkelijk anders is overgekomen dan ik heb bedoeld, wil ik dat woord nogmaals intrekken. Ik meen echter dat men in een normale situatie in deze Kamer daaraan niet viermaal moet worden herinnerd. Ik heb een Nederlandse omschrijving gegeven van hetgeen ik bedoelde te zeggen, namelijk een sfeer van overgevoeligheid bij de discussie over deze punten die tot gevolg heeft dat een rustige discussie over een naar mijn mening eerlijk meningsverschil tussen voor- en tegenstanders nauwelijks tot zijn recht kan komen. Ik geef toe dat het woord 'filibusteren' daarvoor een ongelukkige uitdrukking is.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Waarom moet dat rustig?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Omdat ik meen – om de heer Wiegel te citeren – dat ernstige zaken op een rustige, weloverwogen manier moeten worden besproken.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Vindt u uw partij dan zo'n rustige partij?

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Dat is niet aan de orde op dit ogenblik.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Die partij praat nooit over ernstige zaken!

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Het niveau van discussie van de heer Wiegel neemt toe naarmate de avond vordert. Als de waarde van mijn opmerkingen mag worden gekenschetst door de onmatigheid van de tegenstand ertegen, moet de waarde wel zeer hoog zijn. Mijnheer de Voorzitter! Ik wil alleen maar trachten naar voren te brengen dat ik de indruk heb – ik neem aan dat ook de lezers van de Handelingen die indruk zullen krijgen – dat de voorstellen van de Regering niet de rustige aandacht hebben gekregen die zij verdienen. Ik heb ook de indruk dat door de verdedigers van die voorstellen meer pogingen zijn gedaan om aan te geven dat men de mankementen aan de voorstellen zag dan de tegenstanders bereid zijn om toe te geven dat er mankementen aan het huidige stelsel vastzitten. Naar mijn gevoel is dat een omschrijving van het begrip 'conservatief', dat men de veranderingen in de felste kleuren afschildert en afwijst, terwijl men de bestaande toestand omschrijft als iets waartegen geen be-

Jurgens

zwaren aan te voeren zijn. Dat is mijn persoonlijke opinie. Mijnheer de Voorzitter! De achtergrond van de grondwetsherziening die voor ons ligt, is niet bepaald een 'windvlaag van lering'. De Minister-President heeft vanmorgen op wel-sprekende wijze uiteengezet hoe in de verschillende programma's van de partijen, met name de huidige regeringspartijen en de C.H.U., keer op keer is gezegd dat het verstandig en belangrijk zou zijn en aan de kiezers is beloofd dat aan hen een grotere greep op de vorming van de Regering zou worden gegeven. Ik stel hier dan vast dat met name van de kant van de A.R.P. en de K.V.P. een politieke slalom is bedreven sinds het jaar 1966. Ik wil hierbij, zij het met aarzeling, Thorbecke citeren die een dergelijke slalompolitiek omschrijft als 'een politiek zonder gestadigheid, zonder waarborg voor de dag van morgen en zonder morele invloed, maar van een zeer ruim geweten, van alles los behalve de machtstitel'. Je vraagt je af welke overwegingen er kunnen zijn om nog geen 5 jaar geleden in rapporten en programma's bij voortduring te beweren dat er op dit punt belangrijke veranderingen moeten plaatsvinden om vervolgens, als er voorstellen worden gedaan, over vrijwel de hele linie – ik maak voor de heer Van der Sanden uitdrukkelijk een uitzondering, want dat wil hij graag – de voorstellen af te wijzen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans tot de andere punten. Het betreft eerst het vraagstuk van de Eerste Kamer waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken met hardnekkigheid volhoudt dat wanneer men uitgaat van een recht van de Eerste Kamer van heroverweging – ik ben best bereid zolang die Kamer bestaat het nut van de functie van heroverweging met hem te erkennen – heroverweging automatisch meebrengt dat een dergelijke Kamer ook het recht van verwerping moet hebben. Naar mijn oprechte overtuiging betekent heroverweging heroverwegen. Wat je doet met het resultaat van je heroverweging is de volgende stap. Je kunt bijvoorbeeld niet de zaak verwerpen, maar het recht hebben – zoals de House of Lords – het betrokken stuk terug te sturen naar de Tweede Kamer alwaar een finale beslissing wordt genomen. Ik wil de Minister van Binnenlandse Zaken werkelijk vragen om nogmaals althans zijn argumentatie te verbeteren ten aanzien van het causale

verband tussen heroverweging en verwerpingsrecht.

Vervolgens het vraagstuk van het sociale grondrecht. Hierover heeft een interruptiedebat plaatsgevonden, waarbij de heer Van Mierlo betrokken was. In eerste instantie heb ik al betoogd, dat het groter nut zou hebben, een en ander in een gewone wet, een sociaal statuut, neer te leggen omdat de rechtsgevolgen van deze neerlegging in de Grondwet krek gelijk zijn. Ik wil hieraan nog een argument toevoegen. Wij hebben zo juist een vrij fel debat gehad over het toetsingsrecht. De Minister en anderen, waaronder ik zelf, hebben hooggehouden, dat het de taak van de wetgever is om de wet te toetsen aan de Grondwet. Tot op dit moment is in deze Kamer het een zeer goede gewoonte dat, wanneer een van de leden serieus naar voren brengt, dat naar zijn oordeel een bepaling mogelijk in strijd is met de Grondwet, zijn opmerking de bijzondere aandacht van de Kamer krijgt. Terecht, mijnheer de Voorzitter; op dat moment komt onze bijzondere verplichting naar voren om te letten op onze eed op de Grondwet. Welnu, doet men wat de Minister voorstelt en wat hij in een interruptiedebat heeft aangehaald als een voordeel – te weten, wanneer de sociale grondrechten in de Grondwet zijn opgenomen, kan men de Regering erop aanspreken dat zij niet de volheid van die rechten garandeert – dan zal niet zo nu en dan in deze Kamer worden gesteld, dat een bepaalde wets-tekst in strijd is met de Grondwet. Dan zal – aan de hand van de in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten – het strijken zet zijn, dat hier afgevaardigden, vaak met recht, aanleiding vinden om te stellen, dat voorstellen in strijd met de Grondwet zijn. Men kan wel een globale omschrijving geven van die sociale grondrechten, maar juist daardoor kan iedere geachte afgevaardigde die een beroep doet op de situatie, dat een dergelijk grondrecht bij het voorstel van de Regering wordt geschonden, in feite gelijk hebben. Als dit zo is, mijnheer de Voorzitter, vraag ik mij af of door opheffing van die rechten in de Grondwet men niet zowel het toetsingsrecht van de Kamer als de waarde van de Grondwet betrekkelijker maakt. De Minister weet, dat mijn opvattingen over die betrekkelijkheid nogal sterk zijn. Ik had mij er echter over verbaasd, dat hij niet merkt dat juist in zijn opzet de Grondwet er nog betrekkelijker op zou worden.

Vervolgens de kwestie van het referendum. Er is in de Kamer een soort

gemeenschappelijke opinie ontstaan dat de huidige grondwetsstekst het houden van een consultatief referendum niet belet. Ik stel dit vast en mijn gedachte om hierover een uitspraak van de Kamer te vragen, lijkt mij daarmee achterhaald.

Dit is anders gesteld ten aanzien van het beslissende referendum, waarbij de mogelijkheid wordt geopend om, vóór de Koninklijke bekrachtiging plaatsvindt, een wetsontwerp op verzoek van een aantal kiezers – men vindt het op blz 159 en 160 van het derde rapport van de commissie-Cals-Donner met alle voor- en nadelen – een referendum te organiseren. Ik stel mij voor, een uitspraak hierover aan de Kamer te vragen en wel als een soort referendum aan de leden van de Kamer. De vraag is, of zij ervoor voelen, dat de Grondwet de mogelijkheid opent, dat de wetgever dergelijke referenda houdt. Ik heb hiervoor een motie ontworpen. Ik had dit in het begin van het debat moeten melden; ik bied er mijn excuses voor aan, dat ik dit niet heb gedaan. De inhoud van de motie sluit aan op het derde rapport van de commissie Cals-Donner zodat ik voor de verdediging ervan kan verwijzen naar dit rapport. De tegenstanders kunnen in hetzelfde rapport hun argumenten vinden, zodat het geheel ook inderdaad een referendum-karakter kan krijgen. Ik dien hierbij de motie in, mijnheer de Voorzitter.

Motie

De Voorzitter: Door het lid Jurgens wordt de volgende motie voorgesteld:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid; overwegende, dat een grotere rechtstreekse betrokkenheid van de burger bij de vorming van het overheidsbeleid wenselijk is; van oordeel, dat hiertoe de mogelijkheid van een beslissend referendum, op initiatief van een bepaald aantal kiezers, over wetsontwerpen welke door de Staten-Generaal zijn aangenomen, een bijdrage kan vormen; nodigt de Regering uit om – op basis van de tekst voorgesteld door een grote minderheid van de Staatscommissie-Cals-Donner (eindrapport) – een grondwetswijziging te bevorderen, welke de gewone wetgever in de gelegenheid stelt om een dergelijke volksraadpleging mogelijk te maken, en gaat over tot de orde van de dag.'

Naar mij blijkt, wordt deze motie vol-doende ondersteund.

Jurgens

De heer **Jurgens** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Mijn laatste onderwerp is het verschil van mening tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en mij over de ratio van een doorvoering van een algehele grondwetsherziening. Van de tien punten die in de nota zijn behandeld is de helft in feite al tijdens de debatten in de Kamer gesneuveld. Van een paar zegt de Regering zelf, dat zij er niets voor voelt. Wat overblijft is niet zoveel.

De Minister-President heeft in zijn betoog uiteengezet hoe gekomen is tot het opzetten van een algehele grondwetsherziening. Dat is geheel terug te voeren op de versnelling van de polslag des tijds sinds 1966. Hij zei dat terecht. De Minister-President en de Minister van Binnenlandse Zaken weten, dat de oorzaak daarvan met name lag in een gevoel van onvrede bij de kiezers, omdat er kabinetswisselingen konden plaatsvinden – eerst het aantreden van het kabinet-Cals en vervolgens het ontslag van het kabinet-Cals – zonder dat de kiezers daarin gemengd werden. De kern van het hele denken over grondwetsherziening sinds 1966 was het vraagstuk hoe de kiezers meer greep konden krijgen op de gang van zaken bij de regeringsvorming. Terecht stelde de heer Bakker dan ook bij interruptie, dat de herziening is 'opgehangen' aan deze fundamentele voorstellen. Zij is bedoeld om de kiezer een grotere greep op de regeringsvorming te geven. Het hele elan dat is gericht op de grondwetsvorming is van deze gedachte afkomstig. Toen de Proeve in 1966 verscheen, baarde dat in eerste instantie weinig opzien, behalve onder degenen die daar verlekend op zijn. Pas na de gebeurtenissen van 1966 kwam men onder de indruk daarvan tot de gedachte van een algemene grondwetsherziening. De commissie-Cals-Donner werd ingesteld, ofschoon in haar opdracht de woorden 'algehele grondwetsherziening' nog niet eens voorkomen.

Ik zou dan ook op de stelling van de Minister van Binnenlandse Zaken zijn eigen adagium auctori incumbit probatio willen toepassen. Het bewijs van de noodzaak van een algehele grondwetsherziening is aan degene die het stelt. De ratio, het elan tot zo'n algehele herziening, zoals die door de Regering is geschetst, is door het omgaan van de zich noemende christen-democraten – ik ben christen en democraat, maar noem mij niet zo – uitgeblust. Mijn rechtstreekse vraag aan de Minister-President en aan de Minister van

Binnenlandse Zaken is nogmaals, of het indienen van 35 ontwerpen van wet tot herziening van de Grondwet in overeenstemming te brengen is met de grote prioriteiten op wetgevingsgebied die de Regering zelf heeft aangekondigd. Ik wil hiervan geen motie maken, zoals ik nog heb overwogen. Ik heb wel het gevoel, dat wij eenzelfde geschiedenis gaan meemaken als met het nieuwe Burgerlijk Wetboek als de Regering aan deze heilloze weg begint. De Kamer zal eenvoudig niet aan de behandeling ervan kunnen toekomen. Ook deze op zich lofwaaardige pogingen zouden daarin sneuvelen. Ik zou het jammer vinden als het op die manier gebeurde. Daarom dring ik er nogmaals bij de Regering op aan, na afloop van dit debat aan de Kamer een nota te doen toekomen met die partiële wijzigingen die de Regering in de komende jaren tot stand wil brengen en af te zien van de gedachte dat men de hele Grondwet, het gehele stelsel in een keer zal moeten wijzigen en vernieuwen. Aan een opgepoetste Grondwet hebben wij niets.



De heer **Koekoek** (B.P.): Mijnheer de Voorzitter! Het verwijt dat de heer Jurgens zojuist maakte, namelijk dat tijdens deze discussie uren achtereen de Minister en bepaalde kamerleden werden tegengesproken, hetgeen in de laatste tien jaar niet zou zijn voorgevallen, is ten enenmale onjuist. Ik had zojuist niet de gelegenheid er tussen te komen. Ik wil hem echter herinneren aan de debatten over de volkshuisvesting tussen minister Schut, de heren Wiegel en Van den Doel, die tot vervelens toe voor de Kamer uren hebben geduurd. Die hadden geen enkele zin. Nu heeft het wel zin. Dat maakt een heel groot verschil. Nu gaat het erom, een aantal partijen uit de Kamer te stoten. De voorstellen van de kant van de Regering hebben op die partijen een prikkelende werking. Ik meen, dat dat een geldig argument is. Ook al zouden velen zich niet hebben kunnen inhouden, dan is er een heel geldige reden voor. Wij moeten ons maar eens indenken, dat de kleine partijen in staat zouden zijn, de grote uit de Kamer te weren. Dan zou ik bij voorbeeld wel eens een mijnheer Van Thijn of een mijnheer Franssen willen horen en dan zou ik wel eens willen zien, hoe de heer Jurgens zich zou inspannen, daarbij te helpen. Zo ver is het nog niet en als het zo ver zou komen, zou het ons ook te minderwaardig zijn, daar aan te beginnen, want wij zijn demo-

cratisch, wij zijn voor evenredige vertegenwoordiging.

Gisteren heb ik aan het einde van mijn betoog gesproken over 1918, toen de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd. Ik heb gisteren in dat verband gezegd, dat kleine partijen altijd vóór evenredige vertegenwoordiging zijn en grote ertegen. Dat blijkt nu weer, goede uitzonderingen daargelaten. Ik heb nu de tijd gehad, omdat dit debat zo lang duurde, de Handelingen na te slaan van 15 november 1916. Ik kan u vertellen, hoeveel leden de socialistische toen in de Kamer hadden, namelijk 15 leden. De heer Albarda, die toen voor de socialistische in de Kamer zat, heeft toen gezegd:

'Wij mogen vaststellen, dat van de waarde van de evenredige vertegenwoordiging boven de andere bekende kiesstelsels vrijwel iedereen overtuigd is.'

Ook nu is dat het geval. De Partij van de Arbeid blijft over en de K.V.P. blijft over. Die zijn er ook van overtuigd, dat de evenredige vertegenwoordiging de beste manier is en de eerlijkste, maar zij kunnen nu een stuk beter worden van onevenredige vertegenwoordiging. Daarom zijn zij voor wijziging van het kiesstelsel. Destijds was de socialistische partij een middelmatige partij met 15 leden, die vóór evenredige vertegenwoordiging was. Nu zijn zij met de kansen, die de evenredige vertegenwoordiging hun heeft gegeven, op 43 zetels gekomen. Moeten zij nu niet dubbel en dwars tevreden zijn? Zij hebben toch alle gelegenheden om van 43 op 45 of 48 zetels te komen? Zij hebben het beleid daar maar naar te voeren. Maar neen, dat is niet het geval. Wij kunnen constateren, dat zij niet langer willen wachten. Zij hebben eerst door samenwerking met D'66 en de P.P.R. geprobeerd tot een meerderheid te komen; dat is voor de Partij van de Arbeid goed geweest maar niet voor D'66, want voor die partij is het de afbraak geweest.

Ik heb hier voor mij ook een uitspraak van een liberaal liggen. De socialistische en liberalen dachten toen namelijk gelijk, nu is er een enorm verschil, gelukkig, want het is onze redding. De heer Van der Linden was in die tijd minister van Binnenlandse Zaken. Hij heeft gezegd:

'Het algemeen kiesrecht is gebouwd op feitelijke indeling der natie in politieke groepen. Om die politieke groepen tot hun recht te doen komen in de volksvertegenwoordiging is de evenredige vertegenwoordiging noodzakelijk. Wanneer men de evenredige vertegenwoordiging uit dat stelsel weg-

Koekoek

neemt, dan is het gehele stelsel verminkt.'.

Verder heb ik nog een aangehaalde uitspraak van een bekende Engelse geleerde, Stuart Mill, gevonden. Hij heeft gezegd:

'Het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging is noch liberaal noch conservatief noch radicaal, maar moet voorkomen op het programma van elke partij, die boven een reeks van toevallige successen de voorkeur geeft aan een overwinning, die altijd gebaseerd zal zijn op het beginsel der rechtvaardigheid.'.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Weet de heer Koekoek ook welke liberale vertegenwoordiger hij zoëven citeerde?

De heer **Koekoek** (B.P.): Dat was de heer Rink.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat was de grootvader van het huidige kamerlid de heer Portheine. Wat dat betreft, blijkt ook daarbij dat de normale lijn wordt doorgetrokken.

De heer **Koekoek** (B.P.): Zo zie je maar weer. Ik heb het niet geweten, maar ik wil het direct aannemen. Wel is duidelijk dat de liberalen van nu op dit punt gelijk denken aan de liberalen van toen. Niet alleen de politieke lijn is doorgetrokken, maar ook de familie-lijn.

Hiermee heb ik bewezen dat wij ons, wat ons standpunt betreft, in goed gezelschap bevinden. Wij kunnen socialisten en liberalen aanhalen. Wij kunnen ook de redacteuren van het grootste dagblad aanhalen. Dat dagblad kan het doen zonder subsidie. Zij hoeven dus niet te schrijven in de lijn van de Regering. Dat dagblad heeft ook volledig ons standpunt ingenomen.

Ik ga dan van het ene uiterste naar het andere. Ik citeer nu een gewone kiezer die ons als sprekers over dit onderwerp een briefkaart heeft gestuurd. Ik heb hierover niemand horen spreken. Misschien dacht men: ach het is maar één briefkaart. Het gaat hier echter om een kiezer en de Regering wil zo graag zo dicht mogelijk bij de kiezers staan en zoveel mogelijk met de kiezers rekening houden. De Regering ziet zo graag kiezers die er iets voor over hebben. Het is nu nog zo dat de kiezers voor de P.v.d.A. door die partij worden gevraagd om geld te geven voor de vrijheid en voor de democratie in andere landen. Nu gaat het hierbij om een kiezer die voor het geven van zijn mening drie gulden over heeft gehad. De porto voor aangetekende brieven is namelijk opgevoerd tot f 3. Dat is een

verschrikkelijk iets, maar het is nu eenmaal zo. Dat is onder dit kabinet gebeurd.

Deze man had er dit bedrag voor over om ons te schrijven:

'Het evenredige kiesstelsel, dat voor een echte democratie toch zeker het allerbest de volkswil tot uitdrukking laat komen (vooral waar er nu geen kiesdwang meer bestaat doet men er toch zeker goed aan elke uitgebrachte stem zo zwaar mogelijk te laten wegen en niet op listige wijze weg te drukken ten voordele van de grote politieke partijen!!!), dient daarbij uiteraard gehandhaafd te blijven voor de Tweede Kamer!

Bij de hopelijke ten uitvoerlegging van het bovenstaande zullen de leden van zowel de linker als de rechterzijde der Kamers van de Staten-Generaal voldoende aan hun trekken komen en zal de democratie in ons land zonder twijfel gediend worden. Laat ons toch als tublieft meer denken aan 's lands belang dan aan de partij- en persoonsbelangenjes!!!'.

Dit is een heel belangrijke uitspraak van een kiezer. Zo zijn er honderdduizenden kiezers in Nederland waarbij wij, de P.v.d.A., de V.V.D. en alle andere partijen te biecht moeten gaan met het door ons gevoerde beleid.

Ik wil niet nalaten een waarschuwing te geven aan de door mij genoemde partijen. Dat de Regering dit doet vind ik vreemd, maar zij heeft er een geldige reden voor. De Regering komt een verplichting na aan D'66. Die partij heeft zich opgeofferd aan de P.v.d.A. Dat is algemeen bekend. Nu moet de P.v.d.A. een tegengeste doen aan D'66. Deze ideeën komen allemaal van de kant van D'66.

Ik sprak zoëven over 1915. Wij hebben dit kiesstelsel in 1918 gekregen. Wij hebben linkse regeringen genoeg gehad. Wij hebben ook sterke mannen gehad, zoals bij voorbeeld dr. Drees sr. Als men toen had willen doorvoeren wat men nu wil, had men een veel grotere kans gehad. Men heeft er toen helemaal niet over gedacht om dit te doen. Deze ideeën zijn allemaal ontstaan na 1967.

Mijnheer de Voorzitter! Dit is allemaal ontstaan na 1967 met de ideeën van de partij van de heer Van Mierlo. De grote partijen moesten allemaal ontploffen. Die zijn echter niet ontploft, er is wel een kleine ontploft, namelijk onze partij. Ik heb de heer Van Mierlo toen nog ingelicht en gezegd: 'Als je vanaf de puinhopen wil opbouwen, dan is er nu een gelegenheid'. De heer Van Mierlo heeft er toen geen gebruik van gemaakt. Hij heeft die laten liggen, waar

zij lagen. Wij zijn toen maar aan het opbouwen gegaan en hebben er weer drie zetels uitgehaald.

Er is op het ogenblik helemaal geen sprake van vernieuwing. Het gaat om een paar waanideeën van een partij die eigenlijk niet meer bestaat. De Regering heeft er niet zoveel mee te maken. Het gaat om de Partij van de Arbeid en om de K.V.P., die nu nog volhouden om het districtenstelsel en de gekozen formateur door te voeren met de bedoeling, kleine partijen uit deze Kamer te weren.

Mijnheer de Voorzitter! Alvorens het zover is, moet men in ieder geval nog twee keer voor het front van de Nederlandse kiezers komen. Ik hoop dat de K.V.P. en de P.v.d.A., als zij vasthouden aan het snode plan om ons uit deze Kamer te verwijderen, door de kiezers van te voren daarvoor worden afgestraft in die mate, dat zij de gelegenheid daartoe niet meer krijgen.

De vergadering wordt te 22.18 uur geschorst en te 22.30 uur hervat.

Minister **Den Uyl**: Mijnheer de Voorzitter! Als ik voorbij ga aan de opmerkingen die zijn gemaakt over de sfeer waarin het debat is gevoerd, kan ik wellicht kort zijn.

De heer Tilanus heeft gezegd, dat naar zijn mening de Regering in haar argumentatie om met het voorstel inzake kiesstelsel en regeringsvorming te komen, is voorbijgegaan aan het feit, dat in het voorjaar van 1971 deze Kamer een initiatiefvoorstel ter zake van de heer Van Thijn c.s. heeft verworpen. Na de verwerping, door de toenmalige Kamer, zijn twee verkiezingen gevolgd: in 1971 en in het najaar van 1972. Dat zou op zich zelf al voldoende reden zijn om de Regering te motiveren, een zaak van het belang waarvan zij overtuigd is aan een nieuw-gekozen Kamer voor te leggen. Ik heb vanmorgen gezegd: Wordt het probleem onderkend zoals het enkele jaren geleden het geval leek? De Regering was en is van oordeel, dat – zoals in het midden van de jaren zestig manifest is geworden – ook nu de positie van het parlement (de invloed van de volksvertegenwoordiging en de invloed van het volk, dat zijn vertegenwoordigers kiest) vraagt om een heroverweging van de structuur en van het functioneren van het parlementaire stelsel, om een nauwere relatie tussen verkiezingsuitslag en kabinetsvorming, om een snellere kabinetsformatie, om meer zekerheid over de betekenis van de stem die de kiezer uitbrengt, om meer betrokkenheid van de kiezer bij hetgeen Kamer

Minister Den Uyl

en Regering doen. Dit is het doel van de voorstellen die de Regering heeft gedaan.

De heer Wiegel vraagt, waarom de Regering, als zij zoveel waarde hieraan toekent, dan niet de kabinetskwestie stelt, het onaanvaardbaar uitspreekt, terwijl zulke belangrijke zaken in het geding zijn? Waarom gebeurt dit nu niet, maar wel bij zaken, die in de ogen van de heer Wiegel van minder belang zijn?

Het is een retorische vraag, mijnheer de Voorzitter. Het zal de heer Wiegel, ook met zijn kennis van onze staatsinrichting en van ons staatsbestel, bekend zijn, dat nog nooit een kabinet de kabinetskwestie stelde bij de behandeling van een nota. Dit pleegt te gebeuren wanneer het om beslissingen gaat. Vervolgens wijs ik erop, dat ook nog nooit eerder een kabinet dit deed als het ging om een voorstel tot grondwetswijziging. Het ligt voor de hand omdat een tweede lezing, met een 2/3 meerderheid, noodzakelijk is. Het stellen van de kabinetskwestie ter zake moet dan ook minder relevant worden geacht, maar veel wezenlijker is...

De heer Wiegel (V.V.D.): U hamert nu wel, mijnheer de Voorzitter, maar dit is een heel wezenlijk punt.

De Voorzitter: De Minister-President had zijn zin nog niet afgemaakt toen u al begon.

De heer Wiegel (V.V.D.): Ik wacht het uitspreken ervan graag af, mijnheer de Voorzitter.

Minister Den Uyl: Mijnheer de Voorzitter! Zelfs de heer Wiegel kan het overkomen, dat hij een niet-duidelijke opmerking maakt. Veel wezenlijker echter voor het niet stellen van de kabinetskwestie naar aanleiding van een punt van grondwetsherziening is, dat naar het oordeel der Regering het hierbij nu juist gaat om een zaak van overtuigen, dat hier dwangmatig niets te winnen is en dat de Regering gepoogd heeft, een en andermaal, om duidelijk te maken dat met de bezwaren aan de door haar voorgestelde oplossingen verbonden, er ten eerste een wezenlijk probleem is en ten tweede een wezenlijke mogelijkheid door aanvaarding van de voorstellen om tot een beter functioneren van onze parlementaire democratie te geraken. De Regering kan alleen maar betrouwen als haar overtuigingskracht te kort schiet. Dat kan uiteraard aan de Regering liggen en aan degenen die niet zijn overtuigd. Dat neem ik bij voor-

baat aan, maar zoals de Regering niet bij machte is en ook niet wenst hier dwangmatig iets tot stand te brengen, evenzeer zal de Regering vasthouden aan haar inzicht dat hier hervorming van ons staatkundig bestel geboden is. Vandaar dat zij bij monde van de Minister van Binnenlandse Zaken uitgesproken heeft, dat zij opnieuw zal nagaan langs welke wegen en middelen het doel kan worden verwekelijkt, dat haar onverminderd voor ogen blijft staan: aan de kiezer meer rechtstreekse invloed te geven op de regeringsvorming.

De heer Wiegel (V.V.D.): Nu de zin en blijkbaar tegelijkertijd ook het betoog zijn afgelopen, zou ik nog een vraag aan de Minister-President willen stellen.

De Minister-President zei: Voor het kabinet geldt dat het de Kamer wil overtuigen en dat het de Kamer niet wil dwingen bij deze zaak.

Minister Den Uyl: Zo dat al mogelijk ware.

De heer Wiegel (V.V.D.): Moet ik daaruit begrijpen dat bij zaken waar het niet gaat om Grondwet of Kieswet, maar om bij voorbeeld de huren of belastingen, men dan de Kamer wel wil dwingen en niet overtuigen? Mag ik mijn vraag herhalen, want zo retorisches was zij niet: Waarom zegt het kabinet bij zo'n wezenlijk punt, bij zo'n belangrijke programgrondslag voor het kabinet: Als wij het verliezen, dan verliezen wij het, terwijl – ik neem althans aan dat de Minister-President en ik het daarover eens zijn – bij een vergelijking daarmee veel onbelangrijkere zaken als 8 of 9 % huurverhoging of een puntje meer of minder vermogensbelasting, het kabinet wel het onaanvaardbaar laat horen? Het is een retorische vraag. Het is een zeer wezenlijke politieke vraag, waarom op dit moment het 'onaanvaardbaar' niet klinkt en bij andere vraagstukken, die vergeleken met deze zaak details zijn, dat wel klinkt.

Minister Den Uyl: De heer Wiegel herhaalt zijn vraag zonder enige reactie op de twee zakelijke argumenten die ik hem tegenvoerde: Nota's plegen voor kennisgeving te worden aangenomen. Punt 2: Terecht en begrijpelijk is nooit eerder door enig kabinet ter zake van een voorstel tot grondwetsherziening het onaanvaardbaar uitgesproken en de kabinetskwestie gesteld. Ik heb aangegeven – de heer Wiegel heeft zoëven de kans gehad zakelijk te reageren, maar dat heeft hij niet gedaan – dat, gelet op de wijze waarop grondwets-

herzieningen in ons staatsbestel zijn geregeld, de tweederde meerderheid in tweede lezing daarvoor noodzakelijk is.

Het is natuurlijk een alledwaaste vertaling van wat de Regering hier voor houding heeft aangenomen vanaf haar optreden om te zeggen: Nou ja, lukt het niet, dan lukt het niet; ook goed. Nee, de verwerping van dit voorstel is in de ogen van de Regering een gemiste kans, waar degenen die tot de verwerping leiden, de volle verantwoordelijkheid voor dragen. De Regering heeft de verantwoordelijkheid vastgesteld en houdt zelf vast aan een voortgezet pogen om dat doel met andere middelen te realiseren.

De heer Wiegel (V.V.D.): Het argument van de Minister-President is geen zakelijk argument. Het gaat hier niet om de nota, maar om moties, heel zakelijke moties, die zijn ingediend. Dat betekent dus, dat het op zich zelf helemaal niet irreal zou zijn geweest, gezien het belang van de zaak, als de Minister-President had uitgesproken, dat deze motie voor het kabinet onaanvaardbaar was.

De Minister-President zegt, dat het om nota's gaat. Mijn fractiegenote mevrouw Kappeyne van de Coppello fluistert mij in, dat indertijd – de Minister-President herinnert het zich nog; hij was toen Minister van Economische Zaken – een bespreking in de Kamer heeft plaatsgevonden over de miljoenennota. Bij die gelegenheid is een motie-Schmelzer aanvaard en het kabinet verdween. Dat gebeurde dus ook naar aanleiding van een nota. Wat is nu precies het zakelijke argument van de Regering?

De heer Bakker (C.P.N.): De heer Wiegel haalt nu de rek uit het elastiek. Aan het begin van de nota die wij nu behandelen, staat dat de Regering met beide Kamers van de Staten-Generaal overleg wil plegen en dat zij aan de hand van dat overleg haar houding zal bepalen. Het lijkt mij een beetje vreemd dat, als dit overleg in een bepaalde zin is voltooid, de Regering zegt dat het onaanvaardbaar is. Dan had zij die nota niet moeten indienen. Zij had dan wetsontwerpen moeten indienen. Wat dat betreft ben ik het volledig eens met de Regering.

De heer Koekoek (B.P.): Dat ben ik ook wel met u eens maar het is wel vreemd dat de Regering eerst zegt dat zij de Kamer gaat horen en dat zij, als dat gebeurd is, toch zegt dat zij doorgaat met haar plannen.

Minister **Den Uyl**

De heer **Bakker** (C.P.N.): De Regering gaat de rest van haar zittingsperiode gebruiken om te zoeken naar iets anders.

De heer **Koekoek** (B.P.): Dat heb ik net gezegd. Ik ben blij met deze bevestiging van de heer Bakker.

Minister **Den Uyl**: Het lijkt mij toereikend...

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Het argument van de nota gaat dus niet op.

Minister **Den Uyl**: Ik hoop dat de heer Bakker niet al te gerust zal zijn dat de Regering niet slaagt in haar zoeken. Zij pleegt nog wel eens wat te vinden.

De heer **Bakker** (C.P.N.): Als het iets goeds is, mag het.

Minister **Den Uyl**: Als het doel van de rechtstreekse invloed van de kiezer op de regeringsvorming daarmee wordt gediend.

De vergelijking die mevrouw Kappeyne van de Coppello de heer Wiegel inluisterde over de motie-Schmelzer gaat niet op. Ook toen heeft de Regering niet gezegd dat de motie onaanvaardbaar was. Het toenmalige kabinet-Cals heeft gezegd: Wij beschouwen aanvaarding van de motie, gelet op de partijen die de motie steunen en de partijen waarop de Regering wenst te steunen als een zodanige uitspraak van wantrouwen in het regeringsbeleid, dat het voor ons aanleiding is, het ontslag van het kabinet aan te bieden.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): Het was een uitspraak van de Kamer naar aanleiding van een nota. Wat hier eventueel kan gebeuren is ook een uitspraak naar aanleiding van een nota. Er kunnen ook uitspraken zijn van de Kamer zonder enige nota. De vraag is dan of de Regering er gevolgen aan verbindt. Of er een nota onder ligt of niet is van belang. Dat was het zakelijk bedoelde gedeelte van uw argumentatie. Dat heeft u hiermee nu zelf ter zijde gesteld.

Minister **Den Uyl**: Geenszins. Ware naar het oordeel van de Regering de verwerping van haar voorstel ten aanzien van de gekozen formateur en in samenhang daarmee de invoering van een beperkt districtenstelsel te beschouwen als een uiting van wantrouwen in het regeringsbeleid als zodanig – dat is dan de vergelijking die door de heer Wiegel wordt opgeroepen – ...

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (V.V.D.): U heeft zelf gezegd, dat het de grondslag van uw beleid is.

Minister **Den Uyl**: ... dan had zij dat ongetwijfeld vooraf aan de Kamer doen weten.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Beschouwde het kabinet het voorstel van de A.R.P. om de huurverhoging niet op 8 maar op 9 % te stellen als een uiting van wantrouwen in het gehele regeringsbeleid?

Minister **Den Uyl**: Neen, het zal de heer Wiegel bekend zijn...

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Dat is namelijk een logische consequentie van wat u zo pas hebt gezegd.

Minister **Den Uyl**: Volstrekt niet.

De heer **Wiegel** (V.V.D.): Anders had u toen het onaanvaardbaar niet uitgesproken.

Minister **Den Uyl**: Wilt u even luisteren? Uit uw opmerking blijkt een opvallend gebrek aan onderscheidingsvermogen. Het is toch volstrekt duidelijk dat wanneer de Regering een amendement op een wetsontwerp onaanvaardbaar verklaart, hetgeen het geval was met het amendement-Scholten op het huurwetje, dat dan niets te maken heeft met wantrouwen in het regeringsbeleid, maar dat dan te maken heeft met het feit dat de Regering in haar beleid aanvaarding van dat amendement niet aanvaardbaar acht. Dat is een heel andere zaak die zelfs voor de heer Wiegel op dit nog niet zo late uur niet zo moeilijk te bevatten moet zijn.



Minister **De Gaay Fortman**: Mijnheer de Voorzitter! De heer Wiegel heeft op nieuw de kwestie van het onaanvaardbaar aan de orde gesteld. Ook ik wil daarover iets zeggen.

In de discussie over een grondwetsherziening vind ik het voornaamste motief van de Minister-President een staatkundig volkomen zuiver motief. Men kan een grondwetsherziening alleen maar tot stand brengen wanneer men in de Kamer kan rekenen op een grote mate van overeenstemming. Wanneer dat niet lukt, dan past het niet hierbij de vertrouwenskwestie te stellen.

Zo heeft de Regering al te voren in de nota gezegd dat zij op basis van de nota over een aantal punten met de Kamer in overleg wilde treden, ten einde daarna te komen tot de indiening van concrete wetsontwerpen.

Bovendien is bij de besprekingen die hebben geleid tot de formatie van dit kabinet uitdrukkelijk afgesproken dat deze nota zou worden ingediend en is

ook afgesproken dat wanneer de Kamer op de punten, in de nota ontwikkeld, zou hebben beslist, daaraan noch door de partijen die het kabinet steunen, noch door het kabinet zelf consequenties zouden worden verbonden. Het motief dat de Minister-President als voornaamste motief naar voren heeft gebracht lijkt mij het beste, het staatkundig meest zuivere argument dat men zich denken kan.

In de algemene zin wil zeggen dat ik én in de openbare commissievergaderingen én in de eerste termijn praktisch al mijn kruit verschoten heb. Ik kan dus alleen met weliswaar nieuw kruit uit dezelfde vuurmonden en op dezelfde doelen schieten. Noch voor de Kamer, noch voor mijzelf is dat een aantrekkelijke propositie. Wanneer een aantal geachte afgevaardigden zich dus niet terugvinden in mijn betoog, dan betekent dat niet dat ik niet naar hen heb geluisterd, maar dan betekent het alleen dat ik verwijs naar datgene wat ik in de openbare commissievergaderingen, in de eerste termijn en in de nota naar voren heb gebracht.

Ik heb heel goed begrepen dat de drie christen-democratische partijen de gekozen formateur verwerpen. Ik zal dat hebben te aanvaarden.

Ik vind het jammer dat het niet door gaat.

Ik wijs de drie fracties er wel op dat in de Schets van Beleid door haar nadrukkelijk is uitgesproken dat zij willen zoeken naar systemen waardoor de kiezer een betere invloed op de regeringsvorm kan worden gewaarborgd. Het resultaat daarvan wacht ik met grote belangstelling af.

De geachte afgevaardigde de heer Van der Sanden heeft nog gevraagd wat er gebeurt wanneer de Eerste Kamer wetsontwerpen verwerpt. De eerste Kamer heeft zich sinds 1907 er zorgvuldig van onthouden harerzijds een kabinetscrisis te veroorzaken. Dat sluit niet uit dat men een wetsontwerp dat belangrijk is verwerpt en dat sluit ook niet uit dat een Minister of een Staatssecretaris uit de houding van de Kamer de consequentie trekt dat hij moet heengaan. Dat alles raakt echter niet de zaak dat de Eerste Kamer al door haar eigen praktijk het opzeggen van het vertrouwen in het kabinet als kabinet niet meer hanteert.

Uitbreiding van het aantal kamerleden wordt door de Regering niet overwogen.

De geachte afgevaardigde de heer Aarts heeft gezegd, dat er toch uitzonderingen zijn op de eigen inzage in persoonlijke gegevens. Ik heb die in eerste termijn genoemd en gezegd dat ik dat erken.

Minister De Gaay Fortman

Hij heeft gezegd, dat ik de gewestvorming zeer summier heb besproken. Jazeker, want die is nu niet aan de orde. Die komt naar ik hoop zeer spoedig aan de orde. Wat de Regering voorstelt is de eenvoudige bepaling, die de Grondwet openbreekt, de bepaling van de staatscommissie. Daardoor wordt geen vierde bestuurslaag geïntroduceerd.

De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft nog gesproken over de legitimatie van de Eerste Kamer door rechtstreekse verkiezingen. Ik heb dat door de rechtstreekse verkiezing niet veranderd. Ik heb daarvoor een overvloed van argumenten gegeven. De Kamer heeft wel degelijk politieke invloed. Zij heroverweegt en geeft van die heroverweging bij tal van ontwerpen openlijk blijk. Zij kan als uiterste middel verwerpen. Zij heeft het middel van de motie en zij heeft wat ik heb genoemd de onzichtbare invloed, die zeer reëel is.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Het gaat niet alleen om de wat meer theoretische beschouwingen van macht van de Eerste Kamer maar ook over de houding bijvoorbeeld van het kabinet ten opzichte van de Eerste Kamer. Zou u als Minister of als kabinet anders staan ten opzichte van de Eerste Kamer wanneer daar een wetsvoorstel wordt verworpen dan u zou staan ten opzichte van de Tweede Kamer?

Minister De Gaay Fortman: Als ik voor die brug kom, zal ik wel over die brug moeten trekken.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Wat houdt dat in, Excellentie?

Minister De Gaay Fortman: Dat houdt in, dat het totaal verschillend is of hier een wetsontwerp wordt verworpen dan wel in de Eerste Kamer en dat ik alleen aan de hand van concrete gevallen kan zeggen, welke consequentie ik persoonlijk daaruit zal trekken.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dat vroeg ik niet. Ik hoopte, dat er een iets meer harmonische visie was van het gehele kabinet daarop en dat u die zou kunnen verwoorden. Ik vroeg niet naar uw persoonlijke mening.

Minister De Gaay Fortman: Er zijn twee mogelijkheden. De Tweede Kamer verwerpt een wetsontwerp. Het kan zijn, dat het zo vitaal is voor het kabinet dat het heengaat. Het kan zijn, dat het voor het beleid van een bepaal-

de Minister zo vitaal is, dat die Minister heengaat. Het kan ook zijn, dat het kabinet zich erbij neerlegt. Datzelfde geldt voor de Eerste Kamer, met dien verstande, dat de Eerste Kamer sinds 1907 zorgvuldig ervoor heeft gewaakt, een politiek conflict te maken met het kabinet als zodanig.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Zal de behandeling in het algemeen hetzelfde zijn?

Minister De Gaay Fortman: Die is niet hetzelfde. Iedereen die de Handelingen leest kan dat constateren.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Van de zijde van de Regering! Ik denk bijvoorbeeld aan het geval, dat een kabinet bij de behandeling van een wetsontwerp in de Tweede Kamer zegt, dat als het niet wordt aangenomen, het er politieke consequenties aan hecht. Wordt eenzelfde dilemma ook aan de Eerste Kamer voorgelegd?

Minister De Gaay Fortman: Ik heb zoëven al gezegd, dat ik alleen bereid ben op grond van concrete gevallen over de zaak te spreken. Ik sta hier geen staatsrechtelijke theorieën te ontwikkelen. Ik sta hier politiek te bedrijven. De politiek zegt mij: Op die vraag moet je geen antwoord geven.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dat is jammer.

Minister De Gaay Fortman: Dat is verschrikkelijk jammer.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (V.V.D.): Dat is heel erg jammer, omdat wij nu juist in onze beslissingen, die wij hier impliciet nemen, onze staatsrechtelijke theorieën en de theorieën, die het kabinet aan zijn voorstellen ten grondslag legt, wel laten doorwerken. Als ik u een vraag stel in het algemeen en u geeft dan het klassieke antwoord, dat u het aan de staatsrechtelijke praktijk overlaat, dan trek ik weer de conclusie, die ik eerder heb getrokken, namelijk dat het geen antwoord is.

Minister De Gaay Fortman: Dat vind ik dan erg jammer, omdat ik graag met de geachte afgevaardigde op goede voet verkeer. Ik kan haar in dezen toch niet verder van dienst zijn.

De heer Wiegel (V.V.D.): Als de Minister van Binnenlandse Zaken zegt.....

De Voorzitter: Ik stel vast, dat we tot hooguit tien over elf deze vergadering kunnen laten voortduren en ik vraag de Kamer daarom bijzonder sober te zijn met interrupties.

De heer Wiegel (V.V.D.): Ik wil dan nog een interruptie plaatsen. De Minister

van Binnenlandse Zaken heeft gezegd: Wij kunnen dit bekijken aan de hand van een concreet geval. Onlangs is in deze Kamer het onaanvaardbaar uitgesproken over een amendement inzake huuraffaires. Diezelfde problematiek komt binnenkort aan de overzijde aan de orde. Betekent dat in dit concrete geval – hierop kan de Minister een antwoord geven – dat de Regering zich op precies dezelfde wijze zal opstellen als zij zich hier heeft opgesteld en dus ook daar het 'onaanvaardbaar' zal uitspreken?

Minister De Gaay Fortman: Neen, dat betekent het niet, omdat de Regering nog niet weet, hoe de kaarten in de Eerste Kamer liggen. Ik begrijp heel goed, dat mevrouw Kappeyne ontzettend graag een opmerking juist over dit punt van mij zou willen hebben. Die opmerking krijgt men niet. Ik volsta met hetgeen ik heb gezegd: In het algemeen is het wijs om pas over de brug te trekken, als men voor de brug komt.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne heeft gelijk, wanneer zij zegt dat mijn antwoord onvoldoende was ten aanzien van de tweede lezing bij de grondwetsherziening door de Eerste Kamer in tweede termijn. Ik heb bedoeld te zeggen – ik heb het onzorgvuldig verwoord; het stond mij blijkbaar op dat ogenblik niet voldoende voor de geest – dat wij heroverweging noodzakelijk achten, wanneer in eerste lezing de Tweede en Eerste Kamer de zaak hebben behandeld; komt er dan een heroverweging door de Tweede Kamer, dan achten wij een tweede heroverweging door de Eerste Kamer niet noodzakelijk.

Mijnheer de Voorzitter! Wat de kwestie van de sociale grondrechten betreft, heeft de geachte afgevaardigde gezegd, dat ik die niet overlaat aan verdragen, terwijl zulks wel het geval is met de Europese verkiezingen. Die twee gevallen zijn niet gelijk. Ten aanzien van de vraag van de Europese verkiezingen heb ik de Kamer een stuk doen toekomen, in overleg met collega Brinkhorst. Ten aanzien van de sociale grondrechten is de zaak anders. Ik vind, dat men de Grondwet dusdanig moet maken, dat ook de maatschappelijke verhoudingen in de vorm van sociale grondrechten hun neerslag moeten vinden. Ten aanzien van de opmerking van de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet kan ik zeggen, dat de Regering niet voornemens is andere gronden voor kamerontbinding in de

Minister De Gaay fortman

Grondwet op te nemen dan de reeds bestaande. Wat een nota over het toetsingsrecht – daarover is door de geachte afgevaardigden De Kwaadsteniet en Franssen gesproken – betreft, merk ik op, dat het toetsingsrecht en in de literatuur en in de nota en naar aanleiding van de nota zo uitvoerig is besproken, dat ik geen aanleiding zie daarover nog een nota aan de Kamer te doen toekomen. Wie vindt, dat het toetsingsrecht in de Grondwet moet worden opgenomen, kan gebruik maken van zijn grondwettelijk recht van initiatief.

Mijnheer de Voorzitter! De heren Abma en Jongeling hebben nog over de preambule gesproken. Ik begrijp heel goed, dat de preambule past in de staatsopvatting van de geachte afgevaardigden de heren Abma en Jongeling. Zij past niet in mijn staatsopvatting. Tegen de heer Jongeling, die zich bij mij heeft verontschuldigd voor het feit, dat hij vertrekken moest, zou ik nog het volgende willen zeggen. Wanneer iemand van mening is, dat God als de bron van het goede ook in de Grondwet moet worden vermeld, dan wil ik erop wijzen, dat de Grondwet wordt vastgesteld door de volksvertegenwoordiging. Ik kan mij niet voorstellen, dat men een dergelijke declaratie bij meerderheid van stemmen in de wet zou willen opnemen, laat staan, dat men dat zou mogen doen.

De geachte afgevaardigde heeft erover gesproken dat de positie van de Koning in verband met de gekozen formateur niet ter sprake is gekomen. Dat lijkt mij wijs en het lijkt mij ook niet nodig dat de positie van de Koning – de geachte afgevaardigde heeft terecht over de 'Koning' en niet over de 'Kroon' gesproken – wordt besproken. Mijnheer de Voorzitter! Ik wil wel toevoegen, dat ik de kwestie van het toetsingsrecht, zoals de geachte afgevaardigde het aan de orde heeft gesteld, zal doen bestuderen en zelf ook zal bestuderen.

Dat is namelijk niet helemaal een novum want het houdt verband met gedachten die ook door de heer Lange-meijer zijn geopperd. Dat is echter wel een novum in de discussie en dat wil ik nog wel eens laten nagaan en zelf nagaan.

Voor wat de geachte afgevaardigde de heer Keuning heeft gezegd met betrekking tot het districtenstelsel wil ik in dit stadium volstaan met hem te vragen nog eens na te lezen wat in het advies van de Kiesraad, in het advies van de staatscommissie en in het stuk van de

Regering dienaangaande is gezegd. Ik meen dat hij daarin de oplossing voor zijn vraag kan vinden.

Mijnheer de Voorzitter! Ten slotte moet ik nog iets zeggen over de motie van de geachte afgevaardigde de heer Jurgens. Ik moet die motie ontraden. Ik kan ook daarvoor wel weer naar de retroacta verwijzen, maar dan zou ik de geachte afgevaardigde niet aan zijn trekken laten komen. De wijze waarop het referendum in andere landen functioneert en hoe de kiezer daarbij opereert, kan men voor een groot deel verklaren door het verschil in positie van de individuele kiezer vergeleken met de parlementariër en van het kiezerscorps met het parlement. De individuele kiezer is één uit miljoenen of uit honderdduizenden, hij brengt zijn stem geheim uit en hij is aan niemand verantwoordig behalve aan zichzelf en hij heeft misschien nog een eigen vorm van religieuze verantwoording die hij meent te moeten afleggen. Hij heeft daarbij ook heel sterk zijn eigen belangen die een rol kunnen spelen.

Bij de parlementariër ligt het echter anders. Die heeft een mandaat gekregen, waarvoor hij verantwoording schuldig is aan het Nederlandse volk. Hij weet dat hij méér dan een deelbelang in het oog moet vatten; hij weet dat hij het algemeen belang in het oog moet vatten. Dat brengt een duidelijk verschil tussen de kiezer die stemt bij een referendum, en de parlementariër die stemt over een wetsontwerp. Er zijn overigens nog meer bezwaren. De publieke belangstelling wordt dikwijls gericht op één aspect van een wetsontwerp of op één onderdeel van een geheel van wettelijke maatregelen. Daarnaast brengt het nogal wat vertraging.

Ik meen dan ook, mijnheer de Voorzitter, dat de wetgeving meer gediend is met een stelsel van representatieve democratie, waarbij een open intensieve wisselwerking tussen de direct belanghebbende bestaat of, ruimer, tussen de publieke opinie, en de gekozen volksvertegenwoordiging. Mijnheer de Voorzitter! Ik begrijp dat ik aan een aantal opmerkingen onvoldoende recht heb doen wedervaren. Ik troost mij echter met de gedachte dat ik toch weinig nieuws meer zou hebben kunnen aanbrengen. Ik ben zeer gevoelig voor de woorden van waardering die tot de Regering zijn gericht voor de wijze, waarop zij geprobeerd heeft, belangrijke zaken die haar zeer ter harte gaan, te verdedigen. Ik moet mij helaas verontschuldigen dat ik de stemming over de moties niet zal kun-

nen bijwonen. Ik hoop dan namelijk het Koninkrijk in Suriname te dienen. Ik zal echter zorgen dat de Minister van Binnenlandse Zaken ad interim ter beschikking van de Kamer is wanneer zij over de moties stemt.

De beraadslaging wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, het verslag bedoeld in artikel 47 van het Reglement van Orde goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.05 uur.

Lijst van ingekomen stukken

met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. een brief van de Staatssecretaris van Defensie, inzake de herziening van het militair tuchtrecht (11 689, nr. 9). Deze brief is al gedrukt en rondgedeeld;

2°. een brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, over de aanleg van de zogenaamde Landscheidingsweg (13 100 B, nr. 5). Deze brief is al gedrukt en rondgedeeld.

3°. een brief van de Minister van Economische Zaken, ten geleide van een commentaar op de Energienota (13 122, nr. 5). Deze brief is al gedrukt en rondgedeeld;

4°. de volgende moties: een, van de gemeente Bunde, en een, van de gemeente Haelen, inzake de vestiging van een universiteit te Maas-tricht. Deze moties liggen op de griffie, ter inzage van de leden; kopie is gezonden aan de betrokken commissie.

³ (zie blz. 2377)

De vragen van het lid Beekmans luiden:

1

Deelt u de opvatting dat de acupunctuur naast de traditionele westerse geneeskunde een rol van betekenis in onze maatschappij kan spelen, vooral waar het pijnbestrijding betreft?

2

Bent u bereid te bevorderen dat deze vorm van geneeskunde in ons land dezelfde kansen krijgt als de zogenaamde traditionele geneeskunde?

3

Wilt u met uw collega Klein van Onderwijs overleggen welke mogelijkheden er bestaan voor een universitaire leerstoel in deze tak van geneeskunde?

4

Wilt u met de Minister van Buitenlandse Zaken de mogelijkheden nagaan om op korte termijn een of meer deskundigen uit de Volksrepubliek China naar Nederland te laten komen als gast-docenten?

5

Bent u bereid deskundigen op het terrein van de acupunctuur in de daarvoor in aanmerking komende adviesorganen op te nemen?

⁴ (zie blz. 2380)

De vragen van het lid Van Gorkum luiden:

1

Is het kabinet voornemens, in 1975 een ongewijzigd beleid te voeren met betrekking tot het plaatsen van orders in het buitenland (via Rijksinkoopbureau, PTT e.d.)?

2

Welke is de reden, dat het beginsel van het vrije-marktmechanisme juist op dit punt zo doctrinair wordt toegepast ('dat een opdracht gegund wordt aan die aanbieder wiens prijs, gelet op kwaliteit en leveringscondities, het laagst is'), terwijl anderzijds steunmaatregelen aan noodlijdende bedrijven en andere stimuleringsmaatregelen niet uit de weg worden gegaan?

3

Waarom is het kabinet niet bereid, prijsverschillen te subsidiëren, waardoor met een betrekkelijk gering bedrag aan overheidssteun een veelvoud aan orders bij de Nederlandse industrie geplaatst kan worden (multiplier-effect)?

4

Kunt u een schatting maken, hoeveel arbeidsplaatsen gewonnen kunnen worden, indien het door u genoemde bedrag van rond 1 mld. gulden, dat jaarlijks aan orders naar het buitenland gaat, in Nederland geplaatst zou worden?

