

Voorzitter: de heer **Thurlings**

Tegenwoordig zijn 60 leden, te weten:

de heren Thurlings, De Vries, Van der Werff, Schlingemann, De Rijk, Franssen, Tummers, Steenbergen, Meuleman, Van Marion, Hartog, Heij, Zoon, Reijnen, Terwindt, Maaskant, Meester, Koopman, Mater, De Geer van Oudegein, Elfferich, Kaulingfreks, De Jong, Van Riel, mevrouw Van Someren-Downer, de heren Hoefnagels, Teijssen, Broeksz, Mertens, IJmker, Kremer, Van der Maden, Troostwijk, Eisma, mevrouw Ten Kate-Veen, de heren Agterberg, Gooden, Versloot, De Niet, Polak, Van Hulst, Boukema, Kweksilber, Piket, Christiaan, Rang, Brongersma, Van Kuik, Berghuis, Albeda, Rijnders, Schwarz, mevrouw De Boer-d'Ancona, mevrouw Van den Heuvel-de Blank, de heren Feij, Van Kleef, Diepenhorst, Nederhorst, Vugts en Zoutendijk, en de heren Den Uyl, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, De Gaay Fortman, Minister van Binnenlandse Zaken, Glastra van Loon, Staatssecretaris van Justitie, en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Kolthoff, Van Hemert tot Dingshof, Vermeer en Kloos wegens ambtsbezigheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ingevolge artikel 41 van het Reglement van Orde liggen de notulen van de vorige vergadering ter inzage voor de leden.

Tenzij enig lid hiertegen vóór het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen dat de Kamer deze notulen goedgekeurd.

Aan de orde is de behandeling van de **Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid**.

De **Voorzitter**: Ik merk op, dat de Minister van Binnenlandse Zaken zich doet bijstaan door prof. Simons, die ik

van harte welkom heet in onze vergadering.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Troostwijk** (P.v.d.A.): Mijnheer de Voorzitter! Op 18 maart 1969 behandelden wij in deze Kamer het wetsontwerp tot vaststelling van hoofdstuk VII (Departement van Binnenlandse Zaken) van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969. Het was een behandeling oude stijl, een methode waaraan ik zonder enige nostalgische terugdenk. Bij die gelegenheid herinnerde ik eraan, dat de intussen vervangen Minister van Binnenlandse Zaken – de heer Toxopeus – op 18 maart 1964 in deze Kamer voor een wijziging van de Grondwet het instellen van een Staatscommissie overbodig had gevonden. Ik citeerde zijn woorden:

'Ik heb dus nadrukkelijk afgezien van een staatscommissie. Als ik het nog eens heel populair mag zeggen: Je kan wel aan de gang blijven met staatscommissies.'

Ik betuigde deze keer mijn instemming met de woorden van de Minister. Maar de Staatscommissie was toen al door een volgende regering ingesteld en de mij antwoordende Minister van Binnenlandse Zaken – de heer Beerink – verdedigde haar instelling met erop te wijden, dat het bij de komende grondwetswijziging zou gaan om veranderingen van fundamentele aard.

Mijnheer de Voorzitter! Voor de arbeid van de Staatscommissie-Cals-Donner heb ik groot respect. Zij heeft onze staatsrechtelijke literatuur na een immense hoeveelheid arbeid niet weinig verrijkt, maar of zij staatkundig van grote betekenis zal blijken te zijn geweest waag ik te betwijfelen. Dat kan de Staatscommissie niet worden verweten. Dat geweldige werk heeft tijd gekost en dat heeft vertragend gewerkt op een staatkundig vernieuwing, welke in de jaren '60 als een rijpe vrucht aan de nationale boom scheen te hangen. Bovendien was de samenstelling van de Staatscommissie aldus, dat van tevoren zeker was dat meerderheids- en minderheidsmeningen in

groten getale aanwezig zouden zijn zodat de Regering toch een keuze zou moeten doen. Wij hadden een Staatscommissie-Van Schaik gehad in een vorig decennium en konden dus veel weten. En ten slotte: Ik heb prof. Simons eens gehoord toen hij een referaat hield op een congres in Enschede en daar de stelling poneerde, dat de staatscommissies in Nederland slechte kansen maken, hun produkten ongewijzigd in het Staatsblad te zien verschijnen. Dat was ik toen helemaal met hem eens.

Gedane zaken nemen echter geen keer en het is in elk geval de verdienste van dit kabinet, dat het een ernstige poging wil doen om tot een algehele herziening van de Grondwet te komen. Om daartoe te geraken heeft het kabinet een nota aan ons doen toekomen, waarin – zie ik goed – enige fundamentele punten aan de orde worden gesteld. Het moet voor de bewindslieden teleurstellend zijn geweest bij de behandeling van hun nota in de Tweede Kamer te moeten ervaren, dat de punten, welke tot een werkelijke vernieuwing van ons staatsbestel zouden kunnen leiden, met een afwijzing zijn gehonoreerd. Ik noem de gekozen kabinetsformateur, een beperkt districtenstelsel, de wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en de ontgrondwettelijking van de benoeming van commissarissen der Koningin en burgemeesters. Als die punten niet meer aan de orde komen, kan men zeker nog wel spreken van een algehele grondwetswijziging, althans wanneer ten aanzien van de talrijke in het vooruitzicht gestelde wetsontwerpen meer instemming in het parlement zal blijken te bestaan. Of nu nog gesproken kan worden van een fundamentele herziening is een andere zaak. Na lezing van de zeer omvangrijke Handelingen van commissievergaderingen en plenaire vergaderingen aan de overzijde van het Binnenhof gehouden, heb ik zo mijn twijfels, temeer omdat ook nergens van een bedoeling blijkt, onze Grondwet een ander karakter te geven, waaraan ik trouwens ook geen enkele behoefte zou hebben.

Troostwijk

De nota, welke thans in behandeling is, is aan beide Kamers tegelijk toegezonden. Dat zou op zichzelf reden kunnen zijn, haar in volle omvang te behandelen. Het zou evenwel naar onze mening in strijd zijn met het karakter van deze Kamer, welke, zoals onze vroegere voorzitter, de heer Jonkman ons op gezette tijden placht voor te houden, een *chambre de réflexion* is. Daarom zal ik mij beperken tot een in beschouwing nemen van enige, na de Tweede Kamer-behandeling overgebleven punten.

Als eerste punt, dat althans gedeeltelijk nog in discussie is, zou ik aandacht willen besteden aan deze Kamer. Daarover zijn aan de overzijde enige zeer vriendelijke woorden gezegd, niet het minst door de Minister van Binnenlandse Zaken, die in het gezelschap temidden waarvan hij sprak in ieder geval als bijna enige kon wijzen op zijn langdurig lidmaatschap van deze Kamer. Over het bestaansrecht van dit gedeelte van het parlement is, zolang als het bestaat, gediscuteerd, maar het blijkt een taai te zijn, welke ook het thans weer opgestoken stormpje zeker zal overleven. Zoals ik zoëven zei, is de enige bestaansgrond welke nog overeind te houden is, het heroverwegen van hetgeen in de Tweede Kamer is besloten. Dat is een grond, die in ieder geval te wegen is. Men kan dan verder nog stellen dat ook een ander type politici — oneerbiedig wel amateurs genoemd — aan de wetgeving deelneemt. Dat is slechts ten dele waar, Er zullen hier zeker een aantal leden zijn, die zich tot een lidmaatschap van de Tweede Kamer niet aangetrokken voelen, maar anderzijds zijn er mensen die wisselend van beide delen van het Parlement lid zijn geweest. Verder is wel aangevoerd, dat het bestaan van de Eerste Kamer preventief werkt voor een al te uitbundige en een weinig doordachte werkzaamheid van de Tweede Kamer. Dat argument is onweegbaar en lijkt mij bovendien ondeugdelijk. Als wij ons dus niet belangrijker voordoen dan wij in feite zijn, blijft slechts het heroverwegen over. Als ik nu mijn eigen ervaringen gedurende 13 jaar raadpleeg, dan heeft dat slechts in een heel klein percentage van de gevallen welke wij te behandelen kregen, geleid tot een ander resultaat dan waartoe de Tweede Kamer kwam. En dan was het nog vaak een toevalstreffer. De Minister van Binnenlandse Zaken zei in zijn interventie in de commissievergadering aan de overkant van het Binnenhof,

dat de vertrouwensregel in de Eerste Kamer in de praktijk niet bestaat en dat de Eerste Kamer een minister, die het vertrouwen Van de Tweede Kamer heeft, niet ten val moet brengen. Onze fractie heeft een dusdanige houding pijnlijk ervaren bij de Collegegeldwet. De toenmalige Minister De Brauw hoefde maar te kijken en hij had de Kamer in meerderheid in zijn zak. Ik geef toe, dat ons staatsrecht geen oplossing biedt voor het geval dat een Minister aan de overzijde wel en hier niet het vertrouwen heeft. Dat stemt deze Kamer tot een weinig impo-sant politiek bolwerk. Zolang men te doen heeft met getrapte verkiezing, zal ook in het merendeel der weinig frequent voorkomende gevallen dat het 'on-aanvaardbaar' wordt uitgesproken, kamerontbinding geen oplossing kunnen brengen. De tot herverkiezing van een Eerste Kamer geroepen colleges van provinciale staten zijn vaak dezelfde colleges welke de ontbonden Kamer hebben gekozen en zijn dat in bepaald niet mindere mate, indien de motie-De Kwaadsteniet geheel zou worden gehonoreerd, hetgeen volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag blijkbaar in de bedoeling van de Regering ligt. Men moet zich dus in gemoede afvragen, welke politieke betekenis aan deze Kamer moet worden toegekend. De Minister kan deze Kamer nog zo manend, richting aangevend en adviserend vinden, gelijk hij aan de overzijde aanvoerde, ik vraag mij gewoon af, of men hiervoor een Eerste Kamer nodig heeft. Er zijn andere instanties en groepen die in de huidige maatschappij manen, richting aangeven en adviseren. Mijn fractie zou daarom niet hebben betreurd, indien de motie-De Vries, houdende de uitnodiging met een voorstel te komen tot afschaffing van de Eerste Kamer, zou zijn aangenomen. Nu het tegendeel het geval is, moeten wij de vertrouwensregel althans niet helemaal ontkennen. Ik kan mij heel wel voorstellen, dat een Eerste Kamer haar haan niet te allen tijde koning wil laten kraaien. Daarvoor vertrouwde men op de politieke wijsheid harer leden. Maar een politiek lichaam moet politiek ter verantwoording kunnen worden geroepen en in de verhouding Regering-Kamer zinnig ontbonden kunnen worden. Dat impliceert, dat indien men deze Kamer wil laten voortbestaan, rechtstreekse verkiezing aange-wezen is. Dat betekent niet een extra accent geven aan de politieke betekenis van deze Kamer, maar is een kwestie van politieke zinnelijkheid, omdat ontbinding dan vergaande consequen-

enties kan hebben voor de politieke samenstelling van dit deel van het parlement. Trouwens: hoe willen wij de colleges van provinciale staten als kiescolleges behouden, als wij straks misschien helemaal geen provincies meer hebben, maar de gewesten ervoor in de plaats zijn gekomen, gelijk deze grondwetswijziging althans wil mogelijk maken.

Mijnheer de Voorzitter! Concluderend: Mijn fractie zou tegen opheffing van de Eerste Kamer geen enkel bezwaar hebben. Maar de Eerste Kamer blijft en nog wel met alle bevoegdheden, welke zij nu heeft. Wij zijn het er niet mee eens dat zij elke politieke betekenis ontbeert. Of zij die politieke betekenis met wijsheid hanteert is haar zaak, maar zeker dient die betekenis in de dan met wijsheid aangewezen gevallen ook geldend gemaakt te kunnen worden, wil men er niet een volledige farce van maken. Dan past in ons systeem een zinnige mogelijkheid tot ontbinding dezer Kamer. En die is alleen te verkrijgen door rechtstreekse verkiezing. Blijft er dan nog een controverse tussen Tweede en Eerste Kamer, dan dient ons staatsrecht daarvoor een oplossing te bieden. Ik meen die niet te hoeven aangeven, maar beveel het probleem in de aandacht van de bewindslieden aan. Er zijn verschillende oplossingen denkbaar.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering wijst rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de klassieke grondrechtsbepalingen in de Grondwet af. Ik zou hierover dan ook niets zeggen, ware het niet dat de memorie van antwoord vermeldt, dat de Regering een eventueel initiatiefvoorstel op zich laat afkomen en nog geen standpunt wil bepalen over de vraag hoe zij met een aangenomen initiatief-ontwerp zal handelen. Bovendien wijdt zij een bespreking aan de suggestie van de heer Ybema. Om met dit laatste te beginnen: in onze Nederlandse verhoudingen zou ik weinig voelen voor navolging van een buitenlands stelsel. Het is mij te incidenteel, te weinig voor de burger doorzichtig, te weinig juist ten opzichte van de rechtszekerheid, welke grondrechten moeten bieden. Als wij het toetsingsrecht zouden willen introduceren, dan moeten wij het royaal doen en niet voor bepaalde wetten een negatief wetsartikel invoeren. Daarmee zou de wetgever het odium op zich laden, dat er iets met de wet niet in orde is en dat hij met de ene hand terugneemt, wat met de andere hand aan de burger is gegeven.

Mijn fractie wijst het rechtelijke toetsingsrecht af. Rechtspreken is niet het

Troostwijk

bedrijven van wiskunde, zoals de rechtspraak ons dagelijks leert. Een andere interpretatie dan in een bepaald geval door de rechter wordt gegeven, behoeft niet noodzakelijk fout te zijn en kan in vele gevallen pleitbaar blijven. Verschillende interpretatiemethoden staan de rechtstoepasser ten dienste en de afweging van het resultaat van de ene ten opzichte van de andere methode wordt niet in de laatste plaats door subjectieve inzichten bepaald.

Het is ondenkbaar, dat het parlement de wetsontwerpen niet toetst aan de grondwettelijke bepalingen. Het verleden biedt daarvan vele voorbeelden. Alle zekerheden welke in onze wetgeving zijn ingebouwd, als daar zijn het beraad in de Ministerraad, het advies van de Raad van State, zeker als dat in openbaarheid komt, de gang door het parlement, de publiciteit zowel in wetenschappelijke tijdschriften als door de andere communicatiemediën ten slotte andermaal het beraad van de Regering of betrokken ministers garanderen voldoende, dat geen wetten tot stand komen, welke evident met de Grondwet strijden. Het is beslist niet illegitiem dat men bij zijn oordeel over de al dan niet strijdigheid met de Grondwet mede laat gelden de politieke bedoelingen, welke bij de totstandkoming van grondwetsbepalingen hebben meegespeeld en die relateert aan dergelijke bedoelingen, welke bij de totstandkoming van een wet blijken te bestaan. Dat is nog wel dege-lijk interpretatie, maar niet een a-politieke. De rechter hierin betrekken lijkt niet aangewezen, mede om zijn onafhankelijkheid. Wanneer die politieke elementen meespelen, geve men de ruimte aan verantwoordingsplichtige organen. De recente voorbeelden in het buitenland van de toetsende rechter noden mijns inziens niet tot navolging. De bewindsman van Binnenlandse Zaken wees het argument dat de rechter wel toetst aan verdragen af met de opmerking, dat de formulering in een verdrag zeer globaal pleegt te zijn met ruim geformuleerde uitzonderingen. Dat is dan de prijs van de introductie van rechterlijke toetsing aan de Grondwet, en die is ons veel te hoog. Een optimale rechtszekerheid biedt een strakke formulering met weinig of geen uitzonderingen.

Mijnheer de Voorzitter! Tegen het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet hebben wij in principe geen bezwaar. Wij zullen het wets-

ontwerp op eigen merites toetsen en nagaan of die grondrechten inderdaad meer zijn dan nietszeggende frasen. Zij zullen het individu op zijn minst een zekere bescherming moeten geven en meer moeten zijn dan intentieverklaringen. Wij zien het wetsontwerp met grote belangstelling tegemoet.

Het wetgevingsreferendum en het volksinitiatief worden door de Regering afgewezen. Wij kunnen dus geen ontwerpen van wet verwachten en ik zal er dus niet verder over spreken. Over het consultatief referendum denkt de Regering blijkbaar wat gemakkelijker. Zij acht een dergelijk referendum niet in strijd met de Grondwet. Men kan hierover verschillend denken. Als men inderdaad niet afwijzend staat tegenover een dergelijk referendum – wij staan er wel afwijzend tegenover – kan men dan niet stellen, dat het behoort tot de grondslagen van ons staatsbestel, weshalve ten minste een raambepaling in de Grondwet aangegeven schijnt om de uitwerking in een wet op te nemen? Als men inderdaad van mening is, dat het consultatief referendum moet kunnen plaatshebben, dan lijkt het ons weinig aanvaardbaar het in de staatsrechtelijke lucht te laten hangen.

Mijnheer de Voorzitter! De start van een algehele grondwetsherziening is niet zonder hindernissen verlopen. Wij wensen de bewindslieden en hun medewerkers tijdens de rit wat minder tegenwind, opdat zij de finish fris en opgewekt zullen halen.

□

De heer De Geer van Oudegein

(C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de bijdrage van de Christelijk-Historische fractie aan de besprekingen over de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid beginnen met een woord van waardering. Het is een juiste beslissing geweest ter voorbereiding van de indiening van wetsontwerpen, die tot een herziening van de Grondwet moeten leiden, een aantal hoofdpunten in de nota aan de beide Kamers der Staten-Generaal voor te leggen. Dit geldt te meer, waar het hier gaat om hoofdpunten, waarvan vermoed kon worden, dat het ook betwiste punten zouden blijken te zijn. Hiermede wordt immers bereikt, zoals van de zijde van het kabinet terecht werd opgemerkt, dat het verrichten van nodeloze arbeid wordt vermeden.

Dat is wel in het bijzonder van toepassing op de leden van deze Kamer, die zich bij wijze van uitzondering met de inhoud van deze nota kunnen bezighouden, nu zij ook aan de Eerste Ka-

mer is gericht. Ook dit acht ik een juiste beslissing.

Het vermijden van nodeloze arbeid geldt in versterkte mate voor de leden van deze Kamer na de behandeling aan de overzijde van het Binnenhof. Daar immers is gebleken, dat enige van de meest ingrijpende plannen van het kabinet onvoldoende steun kunnen verwerven. Daarna hebben de bewindslieden op ons verzoek in hun memorie van antwoord aan deze Kamer laten weten, dat geen voorstellen in de vorm van wetsontwerpen zullen worden voorgelegd, waarvan duidelijk is geworden, dat er in de Tweede Kamer onvoldoende steun voor te vinden is. Een en ander maakt het voor ons, leden van de Eerste Kamer, weinig zinvol aan die plannen nog aandacht te besteden. Het betekent echter ook, dat onze bespreking van de nota heel wat minder inhoud kan hebben dan het geval zou zijn geweest, wanneer aan de overzijde niet de – al of niet zure – room van de melk was afgeschept.

Toch wil ik in verband met het verdwijnen uit het tableau van een gekozen kabinetsformateur en van een districtenstelsel voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer nog wel een vraag stellen. Het staat nu wel vast, dat deze twee voorgenomen middelen om – naar de mening van het kabinet – te komen tot een betere werking van de parlementaire democratie niet tot realisering zullen komen. Er zal nu teruggevallen kunnen worden op een ander, aanvankelijk niet gekozen middel, nl. een verhoging van de kiesdrempel. Uit de memorie van antwoord aan onze Kamer blijkt, dat het kabinet dit niet zal doen. Mijn vraag is, of deze mogelijkheid als tweede keus na de uitspraak in de Tweede Kamer (motie-Van der Sanden c.s.) nog is overwogen. En indien dit het geval is, heeft dit overwegen tot een negatief resultaat geleid, omdat het kabinet ook in de door het aannemen van een motie-Van der Sanden ontstane nieuwe situatie niet voor een verhoging van de kiesdrempel voelt? Of is het zo, dat besloten werd die weg niet in te slaan, omdat aangenomen wordt, dat ook daarvoor geen voldoende steun in het parlement kan worden verkregen? Wat dit laatste betreft kan ik mededelen, dat van de zijde van de C.H.U.-fractie in deze Kamer deze steun inderdaad in onvoldoende mate zou worden gegeven, ofschoon niet alle leden van die fractie zich tegen een zekere verhoging van die kiesdrempel zouden verzetten. Ik wil hier nog een algemene opmerking aan toevoegen. Het zou mij welkom zijn, wanneer van de zijde van de

De Geer van Oudegein

bewindslieden daarop enige reactie zou kunnen worden verkregen.

Verbetering in het functioneren van onze parlementaire democratie, het bevorderen van meer duidelijkheid in de politiek en van het meer rechtstreeks betrekken van de kiezer bij het staatkundig gebeuren – doeleinden, waar het kabinet naar wil streven – lijken niet in de eerste plaats te bereiken door het wijzigen van de regels. Het eerste, dat daarvoor nodig is, bestaat in het opwekken van op goede informatie berustende belangstelling van de burgers. Voor de politieke partijen ligt hier een taak, die nog in onvoldoende mate wordt vervuld.

Nu richt ik mijn aandacht op de Eerste Kamer. Na het aanvaarden door de Tweede Kamer van een motie, waarvan de heer Dekwaadsteniet de eerste ondertekenaar was, na de memorie van antwoord aan deze Kamer en na de nota naar aanleiding van het eindverslag, weten wij, dat ten aanzien van de Eerste Kamer volstaan zal worden met één voorstel: Wijziging van de verkiezing van de leden in die zin, dat alle 75 leden voortaan tegelijk om de 4 jaren door provinciale staten zullen worden gekozen en zulks kort nadat deze staten nieuw zijn samengesteld. In mijn fractie bestaat tegen dit voorstel nogal wat bezwaar, zodat ik bepaald niet in uitzicht kan stellen, dat alle leden daarvan dit zullen steunen. Dit bezwaar vindt zijn grond in de overtuiging, dat een zeker achterlopen van de samenstelling van de Eerste Kamer bij politieke verschuivingen in de kiezerskring – wat het voorstel als een euvel wil bestrijden – nu juist in de ogen van verschillende leden van mijn fractie een goede zaak is. De waan van de dag werkt dan niet direct door in althans één deel van ons parlement. De op- en de nedergang van nieuw verschijnende sterren aan het politiek firmament als de Boerenpartij, D'66 en DS'70 leveren naar de mening van deze leden hiervan een demonstratie. Een motivering van het standpunt van andere leden van mijn fractie, die een voorstel als aangekondigd wel zouden kunnen volgen, hoef ik niet te geven. Het is immers van vele zijden gedaan en die leden sluiten zich daarbij aan.

Minister Den Uyl: De gedachtengang van de geachte afgevaardigde is mij niet helemaal duidelijk. Hij zegt, dat wanneer wat achter wordt gelopen voor wat de samenstelling betreft, wordt voorkomen, dat de waan van de dag de doorslag geeft. Hij heeft daarvan voorbeelden gegeven. Er blijft

toch de waan van de dag, zij het, dat die dag enkele jaren in het verleden ligt.

De heer De Geer van Oudegein (C.H.U.): Wij zien als gevolg van de waan van de dag een op- en nedergang, zoals ik het heb genoemd. Deze kan wat afgevlakt worden, wanneer niet ogenblikkelijk die op- en nedergang zijn neerslag vindt in de samenstelling van de Eerste Kamer. dat is de gedachtengang.

Minister Den Uyl: Maar die gedachtengang lijkt mij toch niet te kloppen, want als u bepaalde verschijnselen aanmerkt als de waan van de dag, die hun neerslag vinden in de samenstelling van de Kamer voor een moment, dan betekent het langer handhaven van die samenstelling, dat in uw ogen u de waan van de dag langer handhaaft.

De heer De Geer van Oudegein (C.H.U.): Dat geval kan zich in bepaalde omstandigheden voordoen, dat geef ik toe.

Mijnheer de Voorzitter! Ik constateer met instemming, dat de gedachte, gelanceerd in de Tweede Kamer, om een grondwetsherziening in tweede lezing te doen behandelen door een verenigde vergadering door het kabinet niet wordt overgenomen. Het zou een wezenlijke aantasting beteekenen van de zelfstandige positie van deze Kamer in ons staatsbestel en ik kan mij dan ook niet indenken, dat een dergelijk voorstel ooit voldoende steun in deze Kamer zou krijgen.

Aan de overzijde is wat vrijblijvend gefilosofeerd over de vraag of, indien inderdaad tot het voorgenomen kiezen om de 4 jaren van alle leden van de Eerste Kamer zou worden besloten, al dan niet het thans bestaande districtstelsel voor de Eerste Kamerverkiezing zal worden gehandhaafd. Mijn fractie zou dat wel willen doen. Zij verwacht ook van het kabinet, dat het daarvoor zal kiezen. Het had immers graag tot de invoering van een districtstelsel voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer willen komen. Laten wij daar, waar dit reeds bestaat – vier districten, die ieder een aantal leden van de Eerste Kamer kiezen – dit bewaren. Ook overigens past het naar mijn mening in het beleid van de spreiding de regio's een zo groot mogelijke invloed te geven in de personele samenstelling van de fracties. Wie de samenstelling van de C.H.-fractie in deze Kamer in de loop der jaren aan een onderzoek onderwerpt, zou kunnen vaststellen dat het in de praktijk werkt, al moet ik daaraan toevoegen, dat wij helaas niet in alle regio's voldoende aan-

hang hebben om het beeld perfect te kunnen maken. Een zo duidelijk mogelijke inbreng, juist in deze Kamer, van lokale en regionale kennis uit eigen dagelijkse ervaring acht mijn fractie van wezenlijke waarde. Ik zei 'juist in deze Kamer'. Wij, leden van deze Kamer, brengen immers nog een aanzienlijk deel van onze tijd door in de regio, waarin wij gehuisvest zijn en onderhouden in onze dagelijkse werkkring daarmee intensieve contacten. Van leden van de Tweede Kamer kan dit in veel mindere mate gezegd worden. Ze zijn meer aan Den Haag gebonden.

Ik kom nu tot een tweetal punten, die in de nota ter sprake komen met het negatieve resultaat, dat ten aanzien daarvan geen wijzigingsvoorstellen zullen worden gedaan. Ik denk in de eerste plaats aan het wetgevingsreferendum en het volksinitiatief. Mijn fractie sluit zich aan bij de conclusie van het kabinet, geen voorstel tot invoering te doen. Wanneer ik er niet meer over te zeggen had, zou ik de Kamer met dit onderwerp niet hebben opgehouden. Aan de overzijde is echter ook de mogelijkheid besproken van de invoering van een consultatief referendum.

Het kabinet heeft doen blijken dat dit geen nastrevenswaardige zaak te vinden. Mijn fractie sluit zich ook daarbij aan. In de memorie van antwoord aan onze Kamer hebben de bewindslieden – en nu nader ik het punt, waar het mij om gaat – medegedeeld, dat zij voor het houden van consultatieve referenda een grondwettelijke grondslag niet noodzakelijk achten. Daar begint de twijfel van mijn fractie. Ik heb een lichte nijging om het formeel met de bewindslieden eens te zijn, wanneer zij het woord 'noodzakelijk' gebruiken. Ik vind echter de beslissing om over te gaan tot een geheel nieuw, tot nu toe op rijksniveau nimmer gebruikt, instituut van een zodanige importantie, dat ik wil stellen, dat voor het houden van consultatieve referenda een grondwettelijke grondslag, zo dan niet noodzakelijk, toch zeker alleszins gewenst zou zijn.

Dit komt wel zéér sterk naar voren, wanneer men let op de ook in de memorie van antwoord voorkomende uitspraak, dat in beginsel voor wat de Grondwet betreft van elk orgaan het initiatief zou kunnen uitgaan tot het houden van een consultatief referendum op het terrein van zijn activiteit. De consequentie van die uitspraak zou zijn, dat op het terrein, waarop een regeling kan worden getroffen bij ministeriële beschikking, de daarbij betrokken Minister een zodanig initiatief zou

De Geer van Oudegein

kunnen nemen. Ik ben mij ervan bewust, dat deze discussie wat moeilijk is na de duidelijke uitspraak van de bewindslieden, dat zij de feitelijke invoering van een consultatief referendum allerminst bepleiten.

Na de door mij gememoreerde passages op blz. 4 van de memorie van antwoord aan onze Kamer vraag ik toch wel om een duidelijke uitspraak van de bewindslieden bij voorkeur dat zij met mij een grondwettelijke basis, maar minstens dat zij een wettelijke grondslag voor een consultatief referendum van welk rijksorgaan dan ook alleszins gewenst achten. Wij zullen ons er terdege van bewust moeten zijn, dat de uitslag van een consultatief referendum een tot het nemen van een beslissing bevoegd orgaan in sterke mate in zijn beslissingsruimte kan beperken.

Mijn tweede punt is het afwijzend standpunt van de Regering ten aanzien van de invoering van een rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de klassieke grondrechtsbepalingen in de Grondwet. Mijn fractie betreurt dit standpunt, zij zou er voorkeur aan hebben gegeven, wanneer de Regering wel met een voorstel had willen komen. Ik ga op dit punt nu verder niet in, daar mij de hoop ontbreekt, dat ik de bewindslieden tot andere gedachten zou kunnen brengen. Wij wachten af wat straks de Tweede Kamer ter zake zal doen.

Wanneer ik mij zou beperken tot een bespreking van de in de nota aan de orde gestelde punten, zou ik thans mijn betoog kunnen afsluiten met de mededeling, dat ten aanzien van de door mij niet besproken onderwerpen van de zijde van mijn fractie geen zwaarigheden te verwachten zijn. Wij verenigen ons met de voornemens ten aanzien van een nieuwe formulering van zogenoemde klassieke grondrechten, toevoeging van een aantal artikelen, betrekking hebbende op sociale grondrechten, het tot uitdrukking brengen van het beginsel van openbaarheid van bestuur, toevoeging van bepalingen inzake openbaarheid van adviezen, opnemen van een bepaling inzake het recht op inzage van persoonlijke gegevens, het aanbrengen van een wijziging, welke het mogelijk zal maken om gewesten te creëren, het geven van een voorschrift op het stuk van de verkiezing van de gewestraad en ook met een technische herschrijving van de Grondwet. Uiteraard moet ik hierbij het voorbehoud maken, dat een definitief standpunt eerst bepaald

zal kunnen worden, wanneer de wetsvoorstellen aan ons worden aangeboden.

De bewindslieden hebben zich echter laten verleiden – zij moeten dit niet als kritiek opvatten – in de memorie van antwoord aan onze Kamer buiten het pad van de nota te treden. Bij wijze van indicatie noemen zij in dat stuk een aantal punten, waarop wijzigingsvoorstellen zijn te verwachten. Het zijn de verlaging van leeftijd voor het passief kiesrecht, grondwettelijke fundering van het instituut van de ombudsman (ook nog een tweede keer genoemd aan het einde van de memorie van antwoord in antwoord op een vraag in ons voorlopig verslag, en het mogelijk maken van bij de wet opgelegde binnengemeentelijke decentralisatie. Met een voorstel ten aanzien van het laatstgenoemde punt kunnen wij ons verenigen. Over de andere twee aangekondigde voorstellen maak ik nog een enkele opmerking.

Wat de verlaging van de leeftijd betreft, waarop het passief kiesrecht wordt verkregen, heb ik een paar vragen. Thans is die leeftijd verschillend voor de Staten-Generaal, de provincieën en de gemeentebesturen. Denken de bewindslieden aan een verlaging alleen voor de Staten-Generaal of ook voor de provincie- en de gemeentebesturen? Vooral interesseert het mij aan welke verlaging wordt gedacht. Na de wrange ervaring daarmee opgedaan in deze Kamer door toedoen van mijn fractiegenoot Piket zal wel niet gedacht worden aan de meerderjarigheid. Voor het bepalen van een standpunt door mijn fractie is het antwoord, vooral op mijn tweede vraag, van belang. Thans is het nog zo, dat wij voorzichtig afwijzend tegenover verlaging staan, vooral wanneer deze ver zou gaan. In mijn fractie heb ik het geluid vernomen, waarin gewezen werd op de wenselijkheid van de grootst mogelijke kans, dat leden van vertegenwoordigende lichamen een zekere rijpheid hebben verkregen. Ook kan in dit verband gewezen worden op de ontwikkeling, die meebrengt, dat in ons volk de groep der ouderen steeds groeit, dank zij de prestaties van de medische wetenschap, terwijl de groep van de jongeren relatief in aantal daalt door de afname van de geboorten.

In verband met de grondwettelijke fundering van het instituut van de ombudsman wil ik erop aandringen de omschrijving van dit instituut zo te formuleren, dat – in afwijking van het enkelvoudige en eenzijdige begrip ombudsman – bij de uitwerking gekozen

kan worden voor een college, dat die functie gaat uitoefenen. In een democratisch opgebouwde samenleving lijkt het leggen van een vrij aanzienlijke invloed – om het woord macht niet te gebruiken – in handen van één – en dan nog wel mannelijk – persoon weinig passend.

Minister **Den Uyl**: Waarom mannelijk?

De heer **De Geer van Oudegein** (C.H.U.): Nu nog twee hele korte opmerkingen over de politieke partijen en de Raad van State in verband met de Grondwet.

Met het antwoord van de bewindslieden, dat zij geen reden zien specifieke regels ten aanzien van de politieke partijen in de Grondwet op te nemen, kan mijn fractie zich vooralsnog op grond van de daarvoor aangevoerde overwegingen verenigen.

Met betrekking tot de wijze van benoeming van de leden van de Raad van State houden de bewindslieden – naar onze mening terecht – de boot af. Daar wel een nader onder ogen zien in uitzicht wordt gesteld wil ik nu reeds mededelen, dat een voorstel als in de vraag in ons voorlopig verslag bedoeld door mijn fractie met grote reserve zal worden gezien en dat het weinig waarschijnlijk lijkt, dat wij daaraan steun zouden kunnen geven.

Mijn slotopmerking is, dat ik het standpunt deel dat tot een algehele herziening moet worden gekomen. Urgent vind ik het niet; in de memorie van antwoord aan onze Kamer wordt dat woord ook niet meer gebruikt. Maar er is zoveel voorbereidend werk gedaan, zoveel studie verricht, dat het er nu dan ook maar van moet komen. Met een herschrijving komen wij hopelijk af van een (12de) hoofdstukaanbuiding 'Van het onderwijs en het armbestuur', in onze hedendaagse ogen een wat wonderlijke samenhang.

Ik wens de bewindslieden – en in het bijzonder de Minister van Binnenlandse Zaken met zijn medewerkers – kracht en moed om met het veel omvattend werk voort te gaan en het wellicht zelfs tot een goed einde te brengen. Ik hoop, dat zij daarbij, niettegenstaande de in de Tweede Kamer uitgesproken afwijzende vonnissen over enige van hun oorspronkelijke denkbeelden, hun opgewektheid kunnen bewaren.

□

De heer **Boukema** (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Als men let op de geschiedenis van het streven naar grondwetsherziening gedurende de laatste 20 jaar, dan ziet men dat twee impulsen dat streven hebben gestimuleerd.

Allereerst is er de drang, van uit beide Kamers reeds vanaf de vijftiger jaren geïmplementeerd, om te komen tot een algehele herziening van de Grondwet, gezien de bezwaren tegen periodieke, incidentele wijzigingen. Bovendien opende een algehele herziening de mogelijkheid dood hout te kappen, formuleringen te moderniseren en belemmeringen voor verdere ontwikkeling weg te nemen. De op deze overwegingen gegronde aandring werd gehonoreerd met de opstelling en publicatie van de Proeve van een nieuwe Grondwet, waartoe de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de heer Toxopeus de opdracht gaf.

Een tweede impuls werd gegeven door het in de loop van de jaren '60, na de val van het kabinet-Cals gegroeide onbehagen over het functioneren van de democratie. Een onbehagen dat zich – als men de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong mag geloven – heeft omgezet in een in brede kringen van ons volk levend verlangen naar vernieuwing van ons constitutionele bestel. De richting, waarin men wil gaan, is die van een verdere democratisering van de samenleving. Hieruit is de wens voortgevloeid om de kiezers meer invloed te geven op de samenstelling en het beleid van de Regering.

Zowel de staatscommissie als de Regering zijn aan het verlangen naar staatkundige vernieuwing vooral tegemoet gekomen door hun voorstellen met betrekking tot het kiesstelsel en de gekozen formateur, voorstellen, waarvan de meerderheid van de Tweede Kamer echter niet gediend bleek te zijn, uit welk feit de Regering de enig juiste conclusie heeft getrokken.

Het zou volstrekt misplaatst zijn, over deze voorstellen in deze Kamer opnieuw te discussiëren, ook al blijven er vragen bij voorbeeld waarin nu eigenlijk die onverbreekelijke samenhang tussen beide voorstellen gelegen is. Meer relevant is de vraag hoe deze mislukking valt te verklaren. Heeft men onvoldoende de vernieuwingsdrift gepeid? Is er door sommigen aan bepaalde voorstellen te veel lippendienst bezwezen, in de hoop voor progressief te worden versleten en in de stellige verwachting dat het zo'n vaart niet zou lopen? Of is soms de situatie inmiddels zo veranderd, dat de voorgestelde wijzigingen in de Grondwet niet meer nodig zijn?

Het is moeilijk een stellig antwoord op deze vragen te geven. Vermoedelijk hebben verschillende van de zo juist genoemde elementen een rol ge-

speeld. Belangrijker is, welke lering we uit een en ander kunnen trekken en wat ons nu te doen staat.

Allereerst meen ik dat bij het nadenken over de vraag, hoe het functioneren van onze parlementaire democratie kan worden verbeterd, niet zo zeer moet worden gelet op de wijze van samenstelling van de verschillende staatsorganen (kabinet, parlement), als wel op hun functioneren en op de inhoud van hun handelen. De legitimatie van de beslissingen van de staatsorganen wordt mijns inziens veel te sterk afgemeten aan de wijze van de totstandkoming van die organen en met name aan de invloed van de kiezers daarop. Voor de mogelijkheid om een kabinetsbeleid door de burgers aanvaard te krijgen, is de inhoud van dat beleid veel belangrijker dan de wijze waarop dat kabinet tot stand is gekomen. Wij staren ons met andere woorden te veel blind op de procedure van kabinetsformatie – hoe belangrijk die ook is – en letten te weinig op het beleid en op de wijze, waarop dat tot stand komt.

Een opmerking, die hiermee samenhangt, is de volgende. Mijn indruk is dat men voor het proces van vernieuwing te veel heeft verwacht van de herziening van de Grondwet. Onze Grondwet kan tot nu toe gekarakteriseerd worden als een institutiesgrondwet. De Regering wil dat zo laten. Ik meen weliswaar dat de vraag of een andere opzet had kunnen worden gekozen meer expliciet aan de orde had moeten komen en ook, dat de keuze voor handhaving van het bestaande karakter van de Grondwet uitvoeriger gemotiveerd had mogen worden, maar ik erken dat de Regering hier de veiligste weg heeft gekozen. Welnu, als onze Grondwet is een wet, waarin vooral het institutionele kader voor het overheidsbeleid is vastgelegd en waarin over de wijze waarop dit beleid tot stand komt en de inhoud daarvan grotendeels wordt gezwegen, dan moet men van wijziging van zo'n grondwet niet te veel verwachten voor de vernieuwing van de politieke samenleving.

Dit betekent onder andere dat verwerping van de regeringsplannen tot wijziging van de Grondwet op het punt van de aanwijzing van een formateur en het kiesstelsel geenszins inhoudt, dat nu alle mogelijkheden om tot vernieuwing en verbetering te komen zijn geblokkeerd, te meer niet als men – zoals ik – van mening is dat onze parlementaire democratie meer bedreigd wordt door andere ontwikkelingen dan door het gebrek aan rechtstreekse in-

vloed van de kiezers op de kabinetsformatie. Als verschijnselen en ontwikkelingen, die onze parlementaire democratie meer bedreigen, denk ik aan de toenemende intolerantie, uitwassen van polarisatie, groeiend gebrek aan consensus over de waarden, die aan onze democratie ten grondslag liggen, afnemende macht van regering en parlement om in vrijheid een beleid uit te stippelen en door te zetten, onvoldoende outillage van het parlement, groeiende kloof tussen overheid en bevolking, onvoldoende functioneren van de politieke partijen als intermediair tussen burgerij en overheid enz., enz.

Aangezien dergelijke problemen door een grondwetsherziening alleen niet kunnen worden opgelost en anderzijds het bestaande grondwettelijk kader voldoende ruimte laat, zoals is gebleken, voor politieke vernieuwing, meen ik dat het schipbreuk lijden van een aantal regeringsvoornemens niet al te tragisch behoeft te worden opgevat, al betreur ik persoonlijk dat sommige ervan, b.v. het districtenstelsel, niet kunnen worden gerealiseerd.

De vraag blijft of, nu er van ingrijpende vernieuwingen geen sprake meer is, een algehele grondwetsherziening nog moet worden nagestreefd. Ik meen dat het antwoord daarop bevestigend moet luiden. De argumenten, die in eerste instantie aanleiding gaven tot een op algehele herziening gericht beleid, hebben hun geldigheid niet verloren. Periodieke incidentele herziening heeft nadelen. Bovendien is het gewenst wijziging te brengen in de regeling van de grondrechten van de lagere lichamen.

Eerbied voor het historisch gewordene behoeft niet te leiden tot handhaving in de Grondwet van regelingen, die daarin niet thuishoren of van formuleringen, die zonder toelichting van staatsrechtelijke schriftgeleerden of auguren niet te begrijpen zijn.

Gezien het werk, dat reeds is verricht acht ik het volstrekt verantwoord en zelfs nuttig te blijven streven naar een algehele herziening van de Grondwet. Ook al zal men de pretentie moeten laten varen – ik beweer niet, dat de Regering deze nog heeft – dat met deze herziening een impuls wordt gegeven aan het vernieuwen van onze politieke samenleving. De herziening die nu – naar het zich laat aanzien – zal worden gerealiseerd, is niet meer dan een aanpassing achteraf aan veranderde omstandigheden en gewijzigde inzichten. Het is grotendeels een heiligverklaring van wat materieel al lang heilig werd geoordeeld en als zodanig moet het worden gewaardeerd.

Boukema

Minister **De Gaay Fortman**: Heiligverklaringen komen altijd achteraf.

De heer **Boukema** (A.R.P.): Dat is dan een goede omschrijving van wat er aan de hand is geweest.

Algehele herziening van de Grondwet verplicht tot een beslissing over wat erin geregeld behoort te worden. De opvatting van de Regering dat de Grondwet geen volledige en uitputtende regeling van de staatsorganisatie behoeft te geven, deel ik. Maar wat dan wel? Van de kant van de Regering is gezegd: 'De basisprincipes van het Nederlandse staatsbestel' en 'slechts die bepalingen, die zo gewichtig zijn, dat zij alleen maar langs de moeilijke en tijdrovende weg van een grondwetsherziening kunnen worden gewijzigd.'

Deze criteria zijn rijkelijk vaag. Een discussie erover op dit moment boet echter aan belang in nu erkend moet worden, dat de vraag wat basisprincipes zijn van het staatsbestel, zich moeilijk leent voor een rechtstheoretische benadering. Van gewicht is datgene wat door de grondwetgever op een bepaald moment van groot belang wordt geacht. Met andere woorden: het gaat om een subjectieve, tijdgebonden waardering. Mijns inziens is het beter die tot uitdrukking te brengen bij de verschillende individuele voorstellen tot – het woord moet dan toch maar eens worden uitgesproken – deconstitucionalisering c.q. constitutionalisering dan daarover nu in algehele termen te discussiëren.

Ik wil mij nu beperken tot enkele concrete voornemens van de Regering, zoals die in de nota zijn weergegeven. Veel om over te praten is er na de mededelingen in de memorie van antwoord niet overgebleven. De nota zelf was trouwens ook al aan de mager kant.

Met betrekking tot de vier-jarige zittingsduur van de Eerste Kamer – ik ga er daarbij van uit dat voor het overige de regeling met betrekking tot de Eerste Kamer niet wordt gedeconstitucionaliseerd –, de openbaarheid van bestuur en adviezen en een recht op inzage van persoonlijke gegevens kan gezegd, dat mijn fractie de plannen van de Regering dienaangaande aanvaardt en de concrete voorstellen afwacht. Hetzelfde geldt voor de sociale grondrechten. Het lijkt ons van belang dat door in de Grondwet aandacht te schenken aan de sociale rechten de waarde tot uitdrukking wordt gebracht die daaraan moet worden gehecht. Intussen dient op dit punt enige voor-

zichtigheid in acht te worden genomen. In de regel zal het nog niet mogelijk zijn, het realiseren van de sociale grondrechten bij de rechter af te dwingen. In dat geval dienen de sociale grondrechten ook niet als subjectieve rechten te worden geformuleerd. Daardoor wordt misverstand veroorzaakt en worden verwachtingen gewekt die niet kunnen worden gehonoreerd, waardoor de Grondwet aan gezag inboet. Gekozen moet dan worden voor óf in opdracht tot wettelijke regeling, óf een algemene aanbeveling in de zorg van de overheid, dat wil zeggen voor instructienormen. Al zijn dit óók rechtsnormen, zij hebben toch vooral een programmatisch karakter in die zin dat ze voor een deel nog generaliseerd moeten worden, waarbij de mate waarin dat zal geschieden afhankelijk is van de actuele, toekomstige omstandigheden. Juist om de Grondwet niet te degraderen tot een optelsom van al of niet vrome verlangens, moeten slechts die sociale grondrechten als instructienorm worden opgenomen, die ten minste een begin van realisering te zien geven, met andere woorden de afstand tot de realiteit mag niet te groot worden. Onder dat voorbehoud gaan wij gaarne met de regeringsplannen mee.

Ten slotte enkele opmerkingen over het toetsingsrecht. De Regering voelt voor invoering daarvan niets. Zij durft de risico's die dit meebrengt niet aan. Ik betreur dat, en een niet onaanzienlijk deel van de fractie met mij. De wetgever is aan de Grondwet gebonden en de rechter is mijns inziens – ook in Nederland – bij uitstek geschikt om vast te stellen of een regeling met de Grondwet in overeenstemming is of niet. Is het zo ongerijmd, te veronderstellen dat de politieke intensiteit waarmee een beleid wordt nagestreefd, invloed uitoefent op de nauwgezetheid waarmee de grondwettigheid van de regeling wordt bekeken? Moet niet erkend worden dat naarmate de wet méér wordt gezien als beleidsinstrument dan als codificatie van reeds bestaande normen, er meer aanleiding voor toetsing door een onafhankelijke instantie is? Is het niet juist, dat de verdeling van de rechtsnormen over de wet in formele zin en lagere regelingen vaak weinig te maken heeft met het gewicht van het voorschrift en dat het materiële recht vooral te vinden is in de op de formele wet berustende lagere regelingen? Welnu, wat is de ratio dan nog voor het hanteren van het formele wetsbegrip als criterium voor de toelaatbaarheid van de toetsing?

Ik geef toe dat er ook bezwaren tegen toetsing zijn aan te voeren. De Regering meet de risico's echter wel zeer breed uit. Natuurlijk brengt toetsing het risico van de rechtsonzekerheid mee, maar dat risico bestaat nu ook. Er is immers toetsing van wet aan verdrag mogelijk. Heeft zich nu als gevolg daarvan de situatie voorgedaan die door de Regering in zo schrille kleuren aan de overzijde is geschetst? Mijn indruk is van niet, al werd verscheidene malen de onverenigbaarheid van een wet met het Verdrag van Rome bepleit. Belangrijker acht ik het risico van de politisering van de rechtspraak. Inderdaad kan een uitspraak, waarbij de ongrondwettigheid van een wetsartikel wordt uitgesproken, politieke discussie uitlokken en kan de rechter worden genoodzaakt een politieke strijdvraag te beslissen. En dankbaar kan als illustratie daarvan worden gewezen op de abortus-uitspraak van het constitutionele hof in Karlsruhe. Ook hier is echter aanleiding tot relativeren. Elke rechterlijke uitspraak kan politieke discussie ontlokken en niet zelden is een uitspraak een beslissing van een geschil met politieke kanten. Of dit leidt tot fricties en politieke pressie op benoemingen is afhankelijk van het politieke klimaat en dat is ergens anders – bij voorbeeld in Duitsland – gelukkig een ander. Uiteindelijk heeft bovendien de wetgever – en niet de rechter – het laatste woord, ook al neemt dat – wanneer het uitloopt op een grondwetsherziening – enige tijd. De vraag is gesteld of rechterlijke toetsing uit een oogpunt van rechtsbescherming wel nodig is. Er zijn toch in de wetgevingsprocedure voldoende waarborgen tegen ongrondwettige wetgeving ingebouwd? Stellig geeft de procedure – vooral indien de adviezen van de Raad van State worden gepubliceerd – veel waarborgen. Des te minder, is mijn reactie, behoeft voor rechterlijk ingrijpen gevreesd te worden. Moeilijker is het – juist nu de rechterlijke toetsing ontbreekt – voorbeelden te geven van ongrondwettige wetgeving. Onmogelijk is het echter niet. Zo valt op zijn minst sterk te twijfelen over de verenigbaarheid van veel wettelijke regelingen ten aanzien van het binnentreden in woningen met het voorschrift van artikel 172 van de Grondwet. Zonder praktische grond is het pleiten voor het toetsingsrecht dan ook niet.

Het vraagstuk van de rechterlijke toetsing leent zich voor zeer uitgebreide – niet alleen academische – discussie, waarin het element speculatie niet ontbreekt. Ik heb mij beperkingen opgelegd. Het standpunt van de Rege-

Boukema

ring lijkt immers onwrikbaar terwijl ook in de Tweede Kamer geen duidelijk uitspraak is gevallen ten gunste van invoering van het toetsingsrecht. Geheel over het probleem te zwijgen, leek echter niet aangewezen. Het betreft een vraagstuk waarin de spanning tussen rechtsstaat en democratie voelbaar wordt. Het kwalificeren van het invoeren van het toetsingsrecht als een keuze ten nadele van de democratie is ongenueanceerd, maar wel kan gezegd worden dat daardoor aan het rechtsstatelijk element een accent wordt gegeven, hetgeen mijns inziens in deze tijd niet misstaat en bovendien het gehalte van onze democratie ten goede kan komen.



De heer **Teijssen** (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij behandelen vandaag de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, nadat deze in de Tweede Kamer een grondige behandeling heeft gekregen, eerst via commissievergaderingen en daarna in plenaire vergadering. Het ligt voor de hand dat wij ons vandaag beperken tot een beschouwing omtrent de overgebleven punten. Wij zullen voorbijgaan aan de door de behandeling in de Tweede Kamer weggevalen punten.

Hieraan voorafgaand wil ik nog zeggen dat onze fractie het kabinet bijzonder dankbaar is voor de wijze waarop de voorbereiding van deze grondwetsherziening is gepland, namelijk door op basis van een nota een aantal gedachten te ontwikkelen, daaraan conclusies te verbinden en beide Kamers vervolgens in de gelegenheid te stellen, daaromtrent een zienswijze te geven.

Als ik de nota in essentie beschouw, is het naar mijn mening van belang om aandacht te schenken aan hetgeen op pag. 3, in het hoofdstuk Inleiding is vermeld. Daar zegt het kabinet dat in het licht van de komende grondwetsherziening onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten onderwerpen, namelijk een beperkt aantal onderwerpen, welke als de belangrijkste kunnen worden aangemerkt en die ook in de nota zijn behandeld en overige onderwerpen waaromtrent de Staten-Generaal wetsvoorstellen zullen bereiken, naarmate deze gereed komen.

De voorbereiding van deze grondwetsherziening dateert al van 1963. Minister Toxopeus besloot toen tot instelling van de afdeling Grondwetszaken bij het Departement van Binnen-

landse Zaken. Er is een proeve geproduceerd, er heeft een staatscommissie Cals-Donner gearbeid en dit kabinet heeft zich conform het gestelde in zijn program beziggehouden met de verdere voorbereiding. In de eerste zinsnede van de inleiding van deze nota valt dan ook te lezen dat de Regering – bedoeld zal zijn het kabinet – als een voornaam onderdeel van haar program beschouwt de bevordering van een algehele grondwetsherziening. Er staat verder: 'Zij acht dit een urgente zaak en daarvoor is thans naar haar oordeel de tijd rijp.'

Mijnheer de Voorzitter! Onze Grondwet dateert uit de jaren 1814–1815, toen de eenheidsstaat als staatsvorm werd aanvaard. Die jaren hebben ons een grondwet opgeleverd met een bepaalde systematiek, een zekere context en een aantal onderwerpen. In de vorige eeuw heeft de revisie zeer spaarzaam en zeker minder frequent plaatsgevonden dan in deze eeuw: 1840, 1848, 1884 en 1887. Maar vooral in de jaren na de Tweede Wereldoorlog zijn een aantal wijzigingen gevolgd: 1946, 1948, 1953, 1956, 1963 en 1972, waarvan moet worden gezegd niet alleen dat het frequente herzieningen waren, maar ook dat de herzieningen een duidelijk partieel karakter droegen. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt eigenlijk al gesproken over een algehele herziening. De belangstelling daarvoor is in de jaren '60 wat opgeleefd en is nu – zo moet helaas worden geconstateerd – weer wat verflauwd en misschien meer dan dat.

Ik kom nu tot de nota. De reikwijdte en omvang van de in de nota behandelde onderwerpen riepen – gezien het tijdstip van publikatie en ook aan beschouwingen nadien valt dat te ontlenen – geenszins de gedachte op van een toekomstige algehele grondwetsherziening. Er mocht niet uit worden afgeleid, dat een inhoudelijke nieuwe grondwet zou worden gepresenteerd. Nadien zijn enige staatsrechtelijke vernieuwingen welke in de nota gesuggereerd, omschreven en ook gemotiveerd werden, niet door de Tweede Kamer aanvaard. Ik ga er thans niet op in, want ik heb zoëven al gezegd dat ik zal voorbij gaan aan de door de behandeling door de Tweede Kamer weggevalen punten. De onderwerpen, in de nota genoemd, werden door het kabinet zelf getypeerd als de meest belangrijke. Dat betekent dus dat van een beperkt aantal belangrijke onderwerpen nog een beduidend aantal door de behandeling in de Tweede Kamer is weggevalen en dat wij nu worden ge-

confronteerd met het gegeven dat geen principiële herziening van de Grondwet te verwachten valt, maar wel een technische herziening die in wezen een partiële herziening zal zijn. In dit verband denk ik met name aan het karakter van die technische herziening; ik wil nl. opmerken dat de huidige tekst en formules van onze Grondwet toch zeker een belangrijke en in zekere zin een historische functie vervullen; doctrines en literatuur zijn voor een deel op deze tekst en formules afgestemd en bij een technische herziening of herschrijving moet daaraan, dunkt mij, heel bijzondere aandacht worden besteed als een belangrijk staatsrechtelijk aspect.

Vervolgens wil ik in het licht van de komende voorstellen tot grondwetsherziening onder de aandacht van het kabinet brengen dat het van belang is – dit is mijns inziens een principiële en primaire zaak – aandacht te besteden aan plaats en functie van de Grondwet in ons staatkundig bestel en in verband daarmee aan de vraag welke onderwerpen geregeld dienen te worden in een basiswet of – zo u wilt – een kaderwet, en welke onderwerpen thuis horen in de Grondwet. Het kabinet heeft in de nota dienaangaande wel enige uitspraken gedaan, te vinden weer in de inleiding op blz. 2, waar gezegd wordt dat aan de Grondwet niet de eis mag worden gesteld dat zij een gesloten stelsel biedt, dat alle bevoegdheden en mogelijkheden liefst uitputtend bepaalt, en (even verderop) dat dit alles ertoe zal moeten leiden dat naast wijziging en schrapping van bepaalde artikelen over vrijwel de gehele linie nieuwe bepalingen dienen te worden toegevoegd.

Ik heb al opgemerkt dat onze Grondwet een slordige 150 jaren oud is, maar dat zij altijd nog afgestemd is op een bepaalde systematiek, een zekere context, een aantal onderwerpen. Ik zou bij de voortzetting van de herzieningsarbeid toch heel bijzondere aandacht gegeven willen zien aan de vraag, die ik zo juist stelde en waarop ik vandaag dus geen antwoord verwacht, namelijk: Wat hoort principieel en primair thuis in de Grondwet en wat dient te worden geregeld in een basiswet, of, zo men wil, kaderwet? Ik realiseer mij hierbij zeer wel dat die wetgeving nimmer zal kunnen tot stand komen op basis van een gekwalificeerde meerderheid, hetgeen met betrekking tot bepalingen in onze Grondwet uiteraard, althans naar grondwetsnorm, wèl het geval is.

Ik kom nu tot de positie van de Eerste Kamer. In dit verband wil ik gaarne

Teijssen

mededelen dat onze fractie zich conformeert aan de materiële inhoud van de in de Tweede Kamer aangenomen motie van de heer De Kwaadsteniet. Dit betekent dus, dat wij instemmen met beide elementen van deze motie:

a. dat de Eerste Kamer voor een periode van vier jaren wordt gekozen door de leden van provinciale staten binnen zes weken na hun beëindiging (ik zal er dadelijk nog wat commentaar aan toevoegen);

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

Dit brengt dus mede dat, zo deze motie – en het kabinet heeft er blijk van gegeven – verankerd wordt in een wetsontwerp, de getrapte verkiezingen zullen blijven en dat de Eerste Kamer haar constitutionele rechten zal blijven behouden, zodat deze Kamer als Kamer van heroverweging dezelfde plaats in ons staatsbestel zal blijven innemen als tot heden het geval was. Wij baseren ons daarbij op de beschouwingen welke van de zijde van onze zusterfractie in de Tweede Kamer zijn geleverd, maar wij hebben dienaangaande toch wel enkele opmerkingen.

Ook al zijn er zeker sterke argumenten aan te voeren die doorslaggevend zijn voor een andere verkiezing dan nu het geval is, dus geen zesjarige zittingsperiode maar een vierjarige zittingsperiode van de leden van de Eerste Kamer, evenzeer zijn er, dunkt ons, wel enige argumenten aan te voeren voor de handhaving van het beginsel van het huidige stelsel, dus geen directe aanpassing, zo zou ik het willen formuleren, van het politieke beeld van de Eerste Kamer aan het nieuw geschapen politieke beeld van provinciale staten. Als ik het wat anders zou moeten uitdrukken, zou ik willen zeggen dat het bestaande systeem als voordeel heeft – het is een van de elementen bij het afwegen van pro en contra bij dit systeem, maar het is zeker een belangrijk element – dat snelle wisselingen in het politieke leven en dus ook in de politieke structuur van provinciale staten niet alleen vertraagd, maar ook – en daar gaat het toch om! – onvolledig doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. Voor een Kamer van heroverweging kan dat wel eens een voordeel zijn.

Wij nemen aan, dat ook wat de positie van de Eerste Kamer betreft niet door enige deconstitutionalisering in het personele vlak aan de rechten van de Eerste Kamer zal worden getornd.

Daarover is wel eens gedacht.

Ik kom nu tot de behandeling van de punten 19 en 20 van de conclusies van de nota. Uit de nota leid ik af, dat het kabinet twee soorten gewesten kent. Op blz. 15 van de nota staat namelijk, dat voor beide soorten gewesten een grondwetsherziening nodig is. Zij worden op die pagina omschreven. Daar wordt gezegd, dat er behoefte bestaat aan stichting van gewesten naast, dus met handhaving van, bestaande provincies en gemeenten en dat constitutionele belemmeringen moeten worden weggenomen voor gewesten, die in de plaats zouden treden van provincies en gemeenten.

Over gewesten wordt al een aantal jaren gediscussieerd, met name over de inhoud van het begrip gewest, dus over het takenpakket en de geografische reikwijdte. Er zijn voortdurend wisselende inzichten te constateren, die doen denken aan een ballon, die steeds zweeft boven het grote veld van de bestuurlijke organisatie van Nederland, nu en dan eens met de wind meedrijvend, misschien straks verankerd en daardoor behouden, misschien ook op een gegeven ogenblik achter de horizon verdwijnend.

Hoe het zij, het is van betekenis, nu het kabinet spreekt over twee soorten gewesten, van het kabinet nader te vernemen, wat het onder beide soorten verstaat. Met name zal antwoord moeten worden gegeven op de vraag, wat de Regering bedoelt met de passage op blz. 15 van de nota, dat constitutionele belemmeringen moeten worden weggenomen voor gewesten, die in de plaats zouden treden van provincies en gemeenten. Brengt dit letterlijk mee, dat als er geen constitutionele belemmeringen meer zijn, alle provincies en alle gemeenten kunnen verdwijnen? Is dit het ene soort gewesten? Worden door de schemer heen mini-provincies, sub-provincies of ongeveer 20 gewesten zichtbaar? Zullen zij het andere soort gewesten vormen? Ik zou hierover graag wat naders van de Minister vernemen.

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

Enkele mij voorafgaande sprekers hebben reeds ruime aandacht aan dit punt besteed. De Tweede Kamer is niet geheel en al duidelijk geweest in haar beschouwingen en uitspraken; het kabinet is ook wat vaag gebleven in zijn standpuntbepaling. Voorshands

zijn wij van mening, dat het oordeel omtrent de grondwettigheid van wetsvoorstellen uitsluitend bij de rechter moet berusten, dus dat aan de rechter niet onder alle omstandigheden een toetsingsrecht moet worden toegekend, omdat dit misschien het politieke karakter van rechterlijke uitspraken zou kunnen bevorderen.

Minister **De Gaay Fortman**: Mag ik de geachte afgevaardigde een verduidelijking vragen? Hij zegt, dat het oordeel over de grondwettigheid van wetsvoorstellen uitsluitend aan de rechter moet worden toegekend. Zo is het althans door de regeringscommissaris en mij verstaan.

De heer **Teijssen** (K.V.P.): Ik heb gezien op punt 14 van de conclusies, waarmede onze fractie het voorshands eens is, omdat wij vinden, dat het oordeel omtrent de grondwettigheid van wetsvoorstellen uitsluitend bij de wetgever moet berusten – ik heb mij vergist door te spreken van 'de rechter' – en het politieke karakter van rechterlijke uitspraken toch wel andere vragen oproept. Ik verzoek de Minister aandacht te besteden aan de staatsrechtelijke aspecten, waarop de heer Boukema heeft geantwoord.

Mijnheer de Voorzitter! Tot slot nog een opmerking over de tweede lezing bij de grondwetsherziening, waaromtrent de nota op pag. 16 een en ander vermeldt, neerkomend op een aanvankelijk voornemen tot uitschakeling van de Eerste Kamer bij de tweede lezing. Wij kunnen ons geheel en al verenigen met de opmerkingen, die dienaangaande zijn gemaakt door ons medelid, de heer De Geer van Oudegein. Wij zijn van mening, dat een aantasting van dit constitutioneel recht van de Eerste Kamer niet dient plaats te vinden, omdat dit een politieke problematiek oproept en omdat een staatsrechtelijk vraagteken is te plaatsen. Ook in het kader van de principiële uitspraak neergelegd in de motie-De Kwaadsteniet – en hier leggen wij de klemtoon – past deze uitschakeling van de Eerste Kamer bij tweede lezing niet.

Wij wachten gaarne het antwoord van de bewindslieden af. Gelet op de ontwikkelingen, die hebben plaatsgevonden, is ook dit keer niet meer dan een partiële grondwetsherziening te verwachten. Op de vraag, of daaraan behoefte bestaat, kan ten principale worden geantwoord: De behoefte is misschien niet zo sterk, maar het voorbereidende werk brengt mee, dat de arbeid wordt voortgezet en voltooid binnen het kader van hetgeen in het parlement bereikbaar is.



De heer **Ijmkers** (C.P.N.): Mijnheer de Voorzitter! Een uitvoerig debat over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is na alles wat daarover aan de overzijde van het Binnenhof is gezegd nauwelijks nog nodig. Echter, deze Kamer heeft er bij de Regering op aangedrongen, de nota ook te kunnen behandelen, omdat in die nota vooral ook de positie van de Eerste Kamer ernstig in het geding is; daarnaast gaat het ook om de aantasting van een aantal grondrechten. Inmiddels is de Tweede Kamer niet bereid gebleken in meerderheid de voorstellen uit de nota te volgen, noch wat de uitholling van de positie van de Eerste Kamer betreft noch wat de grondrechten betreft. De uitspraken over de moties aan de overzijde zijn, dacht ik, duidelijk niet mis te verstaan. De Regering heeft daaruit haar conclusies getrokken. Aan een uitvoerige behandeling bestaat dan ook in dit stadium van onze kant geen behoefte en dat stemt tot voldoening.

De C.P.N. heeft zich voortdurend tegen plannen om de Grondwet drastisch te wijzigen gekeerd. Dat was ook het geval met plannen, die in het verleden door de kabinetten Romme, Cals en De Jong zijn gelanceerd. Al die plannen hadden naar onze mening geen ander doel dan de democratische rechten van de bevolking aan te tasten om daarmee het levenspeil en de zelfstandigheid van ons land te kunnen afzwakken. Daarbij waren zulke belangrijke zaken in het geding als het stakingsrecht, de persvrijheid, het democratisch kiesrecht en andere verworvenheden van de arbeidersbeweging. Hoofddoel was dan ook steeds, de C.P.N., die optrad voor de verdediging van de materiële en politieke belangen van de werkende bevolking, te schaden en in haar posities aan te tasten. De C.P.N. heeft dan ook elke poging tot aantasting van de democratie door actief optreden onder de bevolking krachtig bestreden.

Dat is vooral ook het geval geweest met de voorstellen om de evenredige vertegenwoordiging van politieke partijen in het parlement af te schaffen en te vervangen door een op willekeur berustend districtenstelsel, waarnaast een op de persoon toegespitste stembusstrijd om de leiding van de regering zal moeten komen. De afschaffing van de opkomstplicht was hiertoe al een voorbereiding. De voorstanders van het districtenstelsel hebben luide verkondigd, dat dit systeem veel democratischer zou zijn dan het huidige. In de praktijk zou het districtenstelsel echter betekenen dat een aantal poli-

tieke partijen van hun rechtmatige zetels zouden worden beroofd, wat in feite aan honderdduizenden kiezers het ontnemen van het kiesrecht zou betekenen. Ook dit kabinet wilde het districtenstelsel gecombineerd met de gekozen kabinetsformateur invoeren, een systeem, dat een aantal overeenkomsten bevat met dat, wat in de Verenigde Staten wordt toegepast, maar dat door de Vietnam-oorlog en de val van Nixon na het Watergate-schandaal wel ernstig in discrediet is gekomen.

Inmiddels is wel duidelijk geworden, dat er aan dit soort on-Nederlandse systemen geen behoefte bestaat. Toch schijnt de Regering te blijven zoeken naar mogelijkheden om de zetelverdeling van het parlement buiten de kiezer om te kunnen beïnvloeden. Daarbij wordt nu gedacht aan het overnemen van het Westduitse systeem of een variant daarop. Ook daaraan bestaat van onze kant geen behoefte.

Dat de uitholling van de positie van de Eerste Kamer eveneens niet is gelukt, is ook naar onze mening van groot belang. Gebleken is toch, dat in de na-oorlogse periode de Eerste Kamer zich in een aantal kwesties onafhankelijker heeft opgesteld dan de Tweede Kamer. Niet alleen heeft deze Kamer een aantal wetten, die onjuist of onvoldoende waren, niet doorgelaten, ook in grote politieke zaken heeft de Eerste Kamer de veranderingen eerder voorzien dan de overzijde, zoals bij het Nieuw-Guineabeleid van Minister Luns het geval was en bij de Wet op de collegegelden.

Niemand zal beweren, dat de Eerste Kamer een grote rol speelt in ons staatkundig bestel. Deze rol wil zij ook beslist niet vervullen. Bij sommige gelegenheden echter, vervult deze Kamer een nuttige functie. Daarom zou het onjuist zijn, dat zij haar geringe rechten, waarvan zij slechts bij uitzondering gebruik maakt, zou verliezen. Een Kamer, ontdaan van de mogelijkheden, begrotingswetten te toetsen of een vertrouwenscrisis met een bewindsman te doen ontstaan, zou geen enkel politiek nut meer hebben en een dubblure worden van de Tweede Kamer. Een kabinet mag nooit het parlement voorschrijven, hoe het zou moeten handelen. Dan wordt dat parlement een aanfluiting van de democratie.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over het toetsingsvraagstuk. In de proeve voor een nieuwe Grondwet is een voorstel in die richting gedaan. De Regering heeft de toetsing echter niet willen overnemen; zij heeft dit naar

ons oordeel terecht niet willen doen. In het Nederlandse staatkundige bestel is de wetgever de enige, die oordeelt over de grondwettigheid van wetsontwerpen. De rechter is verplicht, de wet toe te passen, ook al is deze naar zijn oordeel in strijd met de Grondwet. Dit is juist. Een rechter is niet democratisch controleerbaar, in tegenstelling tot de wetgever. Toetsing van wetten door de rechter aan de Grondwet betekent het afhankelijk laten zijn van een toevallige mening over politieke wetsvoorstellen en meningen daarover in de rechterlijke macht, die kunnen leiden tot dwarsboming van politieke beslissingen.

In de Verenigde Staten is sedert 1789 een toetsingsrecht in de Grondwet opgenomen. Ook in de Duitse Bondsrepubliek is een dergelijke instelling van kracht. In de Verenigde Staten is in de afgelopen periode bijna 900 maal door de rechter in de wetgeving ingegrepen door middel van toetsing. Daarbij werden belangrijke wetten verhinderd of, als gevolg van dit optreden, afgezwakt, zoals de wet op de afschaffing van de slavernij in 1857, de anti-rassendiscriminatiewet in 1883, de invoering van de inkomstenbelasting, een wet tegen kinderarbeid en ook de New Deal-politiek van Roosevelt in 1935. Het is dan ook geen wonder, dat in de Verenigde Staten al 50 jaar lang een gezaghebbende stroming bestaat, die voor afschaffing van de toetsing pleit.

Ook in ons land, mijnheer de Voorzitter, zijn er maar weinig staatrechtgeleerden, die vóór de invoering van de toetsing zijn. De algemene opvatting is, dat in ons land daartoe geen noodzaak aanwezig is. De invoering van de toetsing kan namelijk twee gevolgen hebben. In de eerste plaats kunnen de rechters grote terughoudendheid betrachten en weigeren, zich op dit gebied te begeven. In dat geval is het toetsingsrecht overbodig. In het andere geval kan het zijn, dat de rechter wél ingrijpt en dan dreigen er vele gevaren voor de democratie. Daarom is naar ons oordeel geen aanleiding aanwezig, de toetsing in ons land te introduceren.



De heer **Polak** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Wie na dit voortreffelijke conservatieve betoog als zesde spreker door u wordt opgeroepen om in dit langdurige, maar toch noodzakelijkerwijs wat matte debat het woord te voeren, kan zich bezwaarlijk gevoelen als deelnemer aan een groots en historisch gebeuren.

Polak

De voornaamste voorstellen in de nota zijn immers van de baan, hetgeen wij anders dan de heren achter de regeringstafel geenszins betreuren. Wat overleef is weinig opwindend of vernieuwend, ook al gaat het volgens de Regering nog steeds om niet minder dan het maken van een nieuwe Grondwet.

Het is overigens naar ik meen pas de tweede keer dat deze Kamer zich waagt aan de bespreking van een regeringsnota. De heer regeringscommissaris heeft in de Tweede Kamer doen blijken van mening te zijn, dat de Eerste Kamer in het algemeen zich niet heeft in te laten met nota's. Wat nog belangrijker is: Ook in de aan de orde zijnde regeringsnota wordt gesteld dat de Regering ook voor de toekomst de staatkundige taak van de Eerste Kamer voornamelijk ziet gelegen in de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen.

Het komt mij voor dat er ook een andere opvatting mogelijk is, een opvatting volgens welke juist of althans ook de belangrijkste nota's in deze Kamer aan de orde dienen te komen. Deze Kamer beperkt zich, moet zich althans beperken, tot de grote lijnen. Welnu, juist nieuwe plannen en de beginselen en uitgangspunten voor beleid en nieuwe wetgeving komen aan de orde in de nota's, waarvan vooral dit kabinet een overvloedig gebruik maakt. De voor uitvoering van grote plannen noodzakelijke wetgeving komt dan vaak veel later. Die wetgeving is dan van secundair belang en onderdeel van de verwezenlijking van een veelomvattend richtinggevend plan.

Als dan uiteindelijk, vaak na vele jaren, die wetgeving hier aan de orde komt, kunnen wij ten hoogste wat nekevelen en wellicht kritiek leveren op de redactie, kritiek die overigens nogal zinloos is, omdat het wetsontwerp niet meer te wijzigen valt. Daarom zijn mijn vragen aan het kabinet:

1. Is het ook van mening dat deze Kamer zich in beginsel dient te onthouden van de behandeling van regeringsnota's?

2. Zijn de Ministers met mij van oordeel dat deze Kamer ten aanzien van elke nota de wens te kennen kan geven haar met het kabinet te bespreken en zijn ook de Ministers van oordeel dat het kabinet in beginsel aan een dergelijke wens gehoor behoort te geven?

Ter vermindering van misverstand voeg ik hieraan toe, dat ik het een daad van wijze zelfbeperking van deze Kamer acht dat zij slechts zelden een speciaal debat aan een regeringsnota

wijdt. De behandeling hiervan is hier niet, zoals van wetsontwerpen, verplicht. Wij kunnen bovendien nota's ter sprake brengen bij begrotings- of beleidsdebatten en wij doen dat ook vaak. Wanneer de Regering de indruk vestigt van mening te zijn dat deze Kamer zich van behandeling van nota's dient te onthouden, lijkt het mij nuttig, dat hierover duidelijkheid komt.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie, anders dan die van de heer Troostwijk, zich erover verheugt dat de Tweede Kamer noch van afschaffing van deze Kamer, noch van beknutting van haar rechten heeft willen weten. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft gesteld dat de door het kabinet aanvankelijk voorgestane beperkingen slechts een codificatie, dus een vastlegging, beoogden van wat met betrekking tot de Eerste Kamer in de praktijk was gegroeid. Er is echter een hemelsbreed verschil tussen wat ik zoëven noemde een wijze zelfbeperking van de Kamer enerzijds of een door de Grondwet of elders in het staatsrecht opgelegd verbod anderzijds. Door een verbod maakt men de Kamer vleugellam en daardoor – ik geef het de heer Troostwijk toe – nutteloos en overbodig. Zij verwordt dan tot een soort gesprekscentrum, een debatclub, ten hoogste zoiets als het Beneluxparlement.

In de huidige situatie zal deze Kamer zich wel drie keer bedenken voor zij een kabinet of zelfs een Minister ten val zal brengen. Zij laat dat aan de Tweede Kamer over, die dat te weinig doet. De mogelijkheid moet voor deze Kamer niet worden uitgesloten. Juist als het er toe mocht komen dat deze Kamer een Minister het vertrouwen opzegt, zullen Tweede Kamer, kabinet en bevolking dank zij onze normale zelfbeperking weten dat het om een hoogst ernstige zaak gaat, die hernieuwde overweging behoeft. 'The strength of the House of Lords lies in its weakness', werd al in het begin van deze eeuw gezegd. De kracht van het Hogerhuis ligt in zijn zwakte. Dat houden wij ons hier voor ogen. Maar juist en alleen omdat wij ons zelf beperken kunnen wij nuttig werkzaam zijn. De befaamde Abbé Sieyès zei tijdens de Franse revolutie reeds over een instelling als deze Kamer dat als zij afwijkt van de volkskamer zij verkeerd en, als zij ermee overeenstemt, overbodig is. Dat is wat korter gezegd wat de heer Troostwijk hier op zijn wijze heeft vertolkt.

Het is echter iets te simpel, te rationeel gedacht, zoals de ervaringen hier en elders uitwijzen. Ik zou dat uit-

voerig kunnen toelichten, maar zal dat niet doen, want het is mosterd na de maaltijd.

Het standpunt van het kabinet is mij echter nog altijd niet helemaal duidelijk. Deze Kamer mag volgens de Regering wetsontwerpen verwerpen, maar, als ik het goed heb begrepen, niet het vertrouwen in een Minister of in het kabinet opzeggen. Dat leidt natuurlijk tot de geenszins theoretische vraag, of volgens deze Regering de Eerste Kamer een wetsontwerp ook mag verwerpen, als de Regering zegt, dat zij dat als een bewijs van onvoldoende vertrouwen zal beschouwen en dat zij bij verwerping zal aftreden. Moeten wij dan wijken of mogen wij zeggen: Dat is uw verantwoordelijkheid, wij hebben de zaak volledig overeenkomstig onze eigen verantwoordelijkheid te beoordelen?

Overigens – ook dat heeft de heer Troostwijk al gezegd – is zelfbeperking ook daarom geboden, omdat het kabinet bij een conflict met de Tweede Kamer nog tot ontbinding van die Kamer kan besluiten. De heren A(antjes) en A(ndriessen) schijnen er elke nacht van wakker te liggen. Ontbinding van deze Kamer zal, zoals de heer Troostwijk heeft gezegd, vooral als zij straks in haar geheel voor vier jaar wordt gekozen, geen zin hebben, tenzij inmiddels een nieuwe verkiezing van provinciale staten mocht hebben plaatsgevonden.

De verkiezing van een formateur en het districtenstelsel zijn nu voor de tweede maal van de baan, doordat de Tweede Kamer wijzer inzicht toonde dan het kabinet. Het middel was erger dan de kwaal, waarvan wij overigens het bestaan noch de ernst ontkennen. Bij de kabinetsformaties komt telkens schrijnend naar voren – ook vaak door de houding van sommige partijen – hoe moeilijk het is in dit land van louter minderheden een op een parlementaire meerderheid steunend kabinet te vormen. De partijen zelf, de een meer, de ander minder, zijn daar mede schuld aan. Ik heb de indruk, dat de kiezers ook dat beginnen door te krijgen, zodat het in de toekomst wel eens wat gemakkelijker zou kunnen gaan. De evenredige vertegenwoordiging heeft de vermenigvuldiging van partijen wel bevorderd, maar ook, voordat die werd ingevoerd, waren er heel wat partijen. In de Tweede Kamer van 1913, waarin toen nog 100 leden zitting hadden, waren bij voorbeeld 8 partijen vertegenwoordigd. Ook in de vorige eeuw – de heren, althans sommigen van hen, weten dit beter dan ik – was de kabinetsformatie in dit land

vaak uiterst moeilijk en was een 'parlementair' kabinet soms zelfs niet mogelijk.

In dit verband krijg ik graag nog een nadere toelichting op de conclusies van de regeringsnota. Een daarvan luidt: in het perspectief van invoering van een beperkt districtenstelsel kan een verhoging van de kiesdrempel achterwege blijven. Dit perspectief is nu echter weggefallen. Dat heeft bij mij evenals bij de heer De Geer van Oudegein de vraag doen rijzen, of dit kabinet thans wél voor een kiesdrempel geporteerd is. Naar bekend is, is mijn partij ten zeerste tegen zulk een drempel gekant. Een kiesdrempel vormt echter ten minste nog openlijk en rechtstreeks wat kieskringen of districtenstelsel heimelijk teweeg trachten te brengen, nl. een slagboom voor kleine partijen. Het beperkte districtenstelsel, dat het kabinet beoogde, zou die drempel zelfs bij 7% hebben gelegd.

Het voor zulk een drempel doorgaans aangevoerde argument is dat de kleine partijen het werk in de Kamers zo ophouden, maar hun inbreng is te vaak naar inhoud en voordracht te waardevol om haar deswege het voortbestaan onmogelijk te maken. Ernstiger is mijns inziens het zelden gehoorde bezwaar dat door een veelheid van kleine partijen de kabinetsvorming ernstig wordt bemoeilijkt. Het is namelijk moeilijk 76 van de 150 stemmen bijeen te krijgen, maar als er een of zelfs twee dozijn afvallen, omdat de kleine partijen niet voor regeringsverantwoordelijkheid in aanmerking willen of kunnen komen of tegen een te hoge prijs en te weinig duurzaam, dan moet men ten minste 76 stemmen bijeen zien te krijgen van een 135-tal zetels. Dat is doorgaans juist dankzij onze vele en ten dele zeer verschillende, zelfs tegengestelde scheidslijnen tussen de partijen een heksentoer. Dit bezwaar zou voor een kiesdrempel, die in Duitsland gunstig werkt, pleiten. Maar mijn partij vertrouwt nog steeds dat de kiezers zelf en ook de partijen voor een grotere eenheid zullen zorgen.

De afzonderlijke keuze van een kabinetsformateur zou ons waarschijnlijk een mengeling hebben bezorgd van een parlementaire en presidentiële regeringsvorm, die de gebreken van beide zou hebben gecombineerd.

Ik heb nooit begrepen waarom D'66 en in haar verdwenen voetspoor dit kabinet de formateur een eigen grondslag bij de kiezers tegenover de Kamers heeft willen geven.

Als ik aan ons stelsel zou willen knutselen met de doelstellingen van

D'66 voor ogen – ik wil dat allerm minst – dan had ik het Engelse voorbeeld gevolgd waarbij in en door de parlementsverkiezing tevens de Minister-President wordt aangewezen. Dat zou hier te lande waarschijnlijk al te bereiken zijn door een bepaling in de Grondwet, dat de Koning een formateur benoemt uit de leden van de pas gekozen Tweede Kamer. De meeste partijen zouden dan waarschijnlijk wel tijdig kenbaar maken, wie dat naar hun mening moet zijn.

Op deze wijze zou de keuze van de leider van het kabinet, niet zoals die van de president van de Verenigde Staten, worden losgekoppeld van de verkiezing van de leden van het parlement. Integendeel, hij zal waarschijnlijk de leider zijn van de grootste fractie en zijn verheffing en gezag ontleen aan het leiderschap van die fractie.

Nogmaals, ik ben beslist geen voorstander van zulk een bepaling, die ten aanzien van deze Minister-President niets nieuws zou betekenen. Maar wij hebben meer dan eens ook goede minister-presidenten gehad, die niet uit de Tweede Kamer en zelfs niet uit de Eerste Kamer afkomstig waren. Ook zonder enige bepaling in de Grondwet kunnen partijen hun plannen over het te vormen kabinet kenbaar maken voor de verkiezingen.

De Minister-President heeft gezegd, dat dit kabinet – bij hem heet dat stelselmatig de Regering – zal nagaan langs welke wegen en middelen het doel, dat de Ministers bij de verworpen voorstellen voor ogen stond, toch kan worden verwezenlijkt.

Ik meen, dat hij dit zoeken maar moet staken en wat meer vertrouwen in het gezonde verstand van de kiezers moet stellen en in de wijsheid van andere partijen dan de partijen, die nu deel uitmaken van de Regering.

Als de kiezers genoeg hebben van de houding, die de partijen ten opzichte van de regeringsvorming innemen, dan zullen zij dat wel laten blijken.

Er zijn echter meer aanwijzingen, dat het kabinet niet zoveel vertrouwen heeft in het gezond verstand van de kiezers. Misschien wordt dit vertrouwen na elk congres van de Partij van de Arbeid ook wat minder. Zo heeft het mij juist van dit kabinet verbaasd zijn tegenzin tegen het volksinitiatief en het referendum.

Dat is wel anders geweest. Al in 1903 stelde de toen nog kleine groep socialistenvoor de Eerste Kamer af te schaffen, maar tevens om haar te vervangen door het volksreferendum. Thans wordt dit afgewezen en dat door een kabinet, dat tot vervelens toe

rept van spreiding van macht en van andere spreidingen, tot ambtenaren toe. Een kabinet ook, waarvan de Minister-President bij zijn klaagzang over de behandeling van deze nota in de Tweede Kamer, het had over de behoefte aan meer rechtstreekse invloed van de burgers, de grotere mogelijkheid van controle op wat de Regering en gekozen volksvertegenwoordigers doen en over meer directe vormen van democratie. Dit lijkt wel een betoog voor een volksinitiatief en voor het referendum.

Dat wordt echter afgewezen en één van de voornaamste bezwaren is, dat de praktijk van het referendum vaak een behoudende tendentie voorstaat.

Dat is natuurlijk iets heel verwerpelijks, maar het klinkt mij ook wat paternalistisch in de oren. Men lijkt beducht, dat het domme volk wel eens niet zou kunnen willen wat de progressieve voorhoede daarvoor goed vindt. De leiders weten het beter dan de bevolking zelve.

Onder de in mijn partij levende bezwaren tegen het referendum is zeker niet dit bezwaar. Het referendum, dat onder andere door mannen als Donner en Van der Hoeven en zeer onlangs nog – evenals het volksinitiatief – door Langemeijer met klem is aangeprezen, is wellicht al te lichtvaardig ter zijde geschoven.

Dat nota bene door een kabinet dat zelf voorstelde, telkens een referendum te houden over de keuze van een persoon, namelijk de kabinetsformateur, een referendum dat mijns inziens veel bedenkelijker kanten zou hebben dan een referendum over een zakelijk onderwerp zoals bij voorbeeld de echtscheiding.

Overigens acht het kabinet een consultatief referendum reeds ook thans, zonder basis in de Grondwet, toelaatbaar. Over deze opvatting hebben de heren De Geer van Oudegein en Troostwijk reeds gesproken, waarbij zij meer dan een vraagteken hebben gesteld. Een dergelijk instituut, dat toch een belangrijke inbreuk zou maken op de parlementaire democratie en de macht van de Staten-Generaal, kan slechts worden toegelaten als de Grondwet daarvoor een basis biedt. De Regering wijst ter verdediging van haar standpunt deze Kamer op allerlei adviesinstanties, waarvan het bestaan, althans aan de grote meerderheid van de leden, ongetwijfeld al bekend was en waarvan trouwens de vaste colleges van advies en bijstand wel op een artikel in de Grondwet moeten berusten, al houdt de Regering zich daar niet altijd aan. Advies en inspraak is ook

Polak

niet hetzelfde als ruggespraak. De Regering moet toch ook de desbetreffende artikelen van de Grondwet nog eens helemaal lezen; zij verbieden de kamerleden, de provinciale staten en de gemeenteraadsleden niet de ruggespraak in het algemeen, dus om adviezen te vragen, maar zij verbieden hun alleen ruggespraak met degenen die benoemen en dat is nu juist hetgeen bij een consultatief referendum gebeurt. Men vraagt de mening van de kiezers en dat zijn degenen door wie men benoemd is. Zelfs in Engeland, waar men geen Grondwet kent, hebben velen gearzeld of het consultatief referendum dat nu over het lidmaatschap van de EEG zal plaatsvinden wel overeenstemt met het constitutionele recht en de plaats van het parlement. In ons recht, dat wel een grondwet kent, is mijns inziens van twijfel over de grondwettigheid geen sprake. Zolang de Grondwet het niet kent, is het niet toegelaten en het standpunt van de Regering lijkt mij onjuist en dient vooral daarom met kracht te worden tegengesproken, opdat men niet later zal zeggen dat het kan, omdat indertijd door de Regering is gezegd dat het kan. Dat evenzeer de last- en ruggespraak die diverse organen van de P.v.d.A. zich veroorloven strijdig is met strekking en geest van de Grondwet en ons vertegenwoordigend stelsel ernstig dreigt te verzieken en te ondermijnen, voeg ik er volledigheidshalve voor enkele leden van het kabinet aan toe.

Verwonderlijk juist van deze Regering lijkt mij ook haar afwijzing, zelfs van het openen van de mogelijkheid, om bepalingen te geven over de politieke partijen. Men zegt wel openheid, medezeggenschap en inspraak te willen bevorderen bij de overheid en bedrijfsleven, maar waarom dan halt te houden voor zulke voor ons maatschappelijke en politieke leven belangrijke organisaties als de politieke partijen, de werkgeversorganisaties en de vakverenigingen. Als de Grondwet inderdaad beoogt, zoals de commissie Cals-Donner schreef en de Regering in haar nota naschrijft, de voornaamste fasen in de politieke wils- en besluitvorming vast te leggen, dient die Grondwet melding te maken van de politieke partijen die stellig behoren tot de voornaamste elementen der politieke wils- en besluitvorming. Zo dacht indertijd de staatscommissie Van Schaik erover en evenzo vijf leden van de commissie Cals-Donner, waaronder de heer Cals zelve. Overigens

meende deze commissie dat ook zonder een bepaling in de Grondwet de wetgever bevoegd zou zijn regels te geven over de politieke partijen. Dat is echter niet juist, de Regering zelf is in haar nota aan deze Kamer ook voorzichtiger en zegt dat regels zouden kunnen worden gegeven met inachtneming van het artikel in de Grondwet over het recht van vereniging en vergadering. Dat is veel beter, maar dit artikel laat alleen regeling en beperking toe in het belang van de openbare orde en daar vallen mijns inziens niet voorschriften onder over de openbaarheid, het op democratische wijze stellen van kamerkandidaten, financiering, ledenaantal en dergelijke, hoe belangrijk dergelijke gegevens ook voor de openheid, niet slechts van de partijen, maar van het gehele staatsbestel kunnen zijn. Er kunnen dergelijke voorschriften, zowel voor politieke partijen als voor verenigingen van werknemers en werkgevers nodig worden. In een democratisch land, wat de Verenigde Staten altijd nog is, is dat maar al te zeer gebleken. Wij, liberalen, willen waarborgen tegen misbruik van elke machtsconcentratie. Wij zijn dus niet alleen tegen machtsmisbruik door de overheid, maar ook tegen machtsmisbruik van particulieren. Daarom is het mijns inziens nodig en gewenst, althans mogelijk te maken wat de staatscommissie ten onrechte dacht dat reeds mogelijk was, namelijk voorschriften over openbaarheid, democratische besluitvorming bij politieke partijen, bij vakverenigingen, werkgeversorganisaties en belangrijke andere maatschappelijke organisaties. Ik wil dan ook aan de Regering vragen of zij die democratische besluitvorming en die openbaarheid van dergelijke instellingen inderdaad in het huidige recht voldoende gewaarborgd acht, of heeft zij daarover – net als ik – wel eens zorgen?

Anders dan de heren Boukema en De Geer van Oudegein, maar evenals de heren Teijssen, IJmker en Troostwijk, die hierover een heel sterk betoog heeft gehouden, ben ik het eens met het standpunt van het kabinet dat aan de rechter niet het toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet wil toekennen. Niet alle liberalen denken hier overigens gelijk over. Ook na het betoog van de heer Boukema zijn de argumenten tegen voor mij nog steeds veel sterker dan die, welke er voor kunnen worden aangevoerd. Noch hij, noch de heer De Geer van Oudegein heeft mij kunnen overtuigen van het feit dat er een dringende behoefte aan dit toetsingsrecht in ons land ontstaat.

Voor andere landen zou ik er misschien anders over denken, maar daarover wordt ons oordeel gelukkig niet gevraagd. Heel wat keren in de loop der jaren is in de Tweede Kamer of in deze Kamer gesteld dat één of meer bepalingen in een aanhangig wetsontwerp strijdig zou zijn met de Grondwet. Zulk een bezwaar kreeg vrijwel altijd grote aandacht. Heel zelden had zulk een bezwaar betrekking op een der bepalingen over de grondrechten. Laten wij deze toetsing niet als nieuwe bron van rechtsonzekerheid in ons recht opnemen en de rechter niet meer dan onvermijdelijk is, met in hoofdzaak politieke vragen belasten. Wij kunnen in de wetgevers, waartoe ook deze Kamer nog behoort, gelukkig nog voldoende vertrouwen hebben dat zij zich aan de Grondwet zullen houden. Het gevaar dat invoering van het toetsingsrecht de Kamers zou kunnen verleiden wat minder streng aan de Grondwet te toetsen, omdat de rechter het altijd nog kan uitmaken, lijkt mij niet geheel denkbeeldig.

Mijn fractie kan ermee instemmen dat deze Kamer voortaan in haar geheel om de vier jaar wordt gekozen door de provinciale staten. Als men, door alle statencolleges te zamen te doen stemmen, de weinig aantrekkelijke ruilhandel in stemmen kan beperken, moet het gebeuren. Dat zou zeker wel nodig zijn als er twintig provincies mochten komen. Zou deze koehandel, waarbij al computers worden ingeschakeld, nog meer kunnen worden beperkt door het aantal leden van deze Kamer niet onverbrekkelijk aan een vast getal te binden, dan zou ook dat aanbeveling verdienen. Natuurlijk veronderstelt deze wijze van stemmen dat het gehele land in provincies blijft opgedeeld. De heer Troostwijk heeft overigens terecht opgemerkt – en met de hem eigen helderheid ook aangetoond – dat ontbinding van deze Kamer doorgaans helemaal zinloos zal worden als de verkiezing van de leden van deze Kamer telkens plaats zal vinden nadat de leden van de provinciale staten zijn gekozen.

Al zijn voor de sociale positie van de burgers de sociale voorzieningen, de sociale verzekeringen, de gezondheidszorg, de Bijstandswet, een goed arbeidsrecht en dergelijke veel belangrijker dan bepalingen in de Grondwet die daartoe opdracht geven aan de wetgever – dat zijn dan de zogenaamde sociale rechten – zo menen wij toch dat een Grondwet, die uitdrukking wil geven aan de grondslagen van onze huidige sociale rechtsstaat, deze soci-

Polak

ale grondrechten, zij het in die instructievorm, moet vermelden. Dat standpunt heb ik al meer dan 20 jaar geleden in een preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging mogen verdedigen. De juristen daar dachten er in meerderheid – anders dan de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer suggereerde – nog niet zo over, maar ook juristen veranderen wel eens van mening.

De heer **Troostwijk** (P.v.d.A.): Maar wel langzaam!

De heer **Polak** (V.V.D.): Ja, maar zeker! Mijnheer de Voorzitter! Nu de voorname voorstellen van het kabinet zijn gesneuveld, is de kern uit de voorgenomen algemene grondwetsherziening verdwenen. Wat er overblijft, heeft meer het karakter van een verschrijving en een verjonging, een face lift van een oude dame. Onze fractie wil wel medewerken aan noodzakelijke wijzigingen, bij voorbeeld ter wille van de gewestvorming, al zien wij die er niet komen. Wij willen ook wel aanvulling van de vrijheidsrechten en zo mogelijk verscherping en verbetering daarvan. Ik zei al, dat wij opneming van de sociale grondrechten voorstaan. Waarom moet echter de hele Grondwet nog worden herzien? De heren Boukema en Teijssen hebben de lange geschiedenis van de voorbereiding van deze algemene grondwetsherziening opgehaald en gezegd: Nu het zover is, moet je eigenlijk wel doorgaan, want het is zo zonde van al die arbeid. Ach, mijnheer de Voorzitter, er wordt zo veel arbeid in het overheidsbestel voor niets gedaan en het is voor juristen een zeer leerzame ervaring geweest. De heer Boukema heeft echter heel duidelijk uiteengezet, dat het vooral de wijze is, waarop de staatsorganen functioneren, die de sympathie van de bevolking voor ons staatsbestel bepaalt en niet zozeer de staatsrechtelijke wijze van totstandkoming van die organen. De heer Teijssen heeft dat ook geconstateerd en het feit dat de weinige toehoorders uit burgerij inmiddels zijn weggelopen, pleit niet slechts tegen mijn betoogtrant, maar toch ook tegen de mate van belangstelling die bij de burgerij voor deze algemene herziening zou bestaan. Het is niet iets wat bij de bevolking leeft en het is niet iets waarvoor men warm loopt. Het is ondergegaan met D'66. Straks bij de periodieke verkiezing van de Tweede Kamer wil de Regering dan even deze algemene nieuwe Grondwet meenemen, maar zij zal

stellig geen rol spelen in de verkiezingsstrijd. Nu echte hervormingen zullen uitblijven, is een algemene herziening – zo moet men toch constateren – zeker niet urgent. Zij stelt intendeel allerlei niet actuele en voor juristen zeer interessante problemen aan de orde, maar doet dat dan ten koste van vele andere, meer dringende wetgevende arbeid. Meer dan 30 wetsontwerpen voor de grondwetsherziening staan ons te wachten. Een hele batterij juristen op Binnenlandse Zaken is al jaren hiermee bezig. Meer dan 5/4 mln. per jaar wordt hieraan besteed. Ik geef toe dat het een klein bedrag is, maar wij juristen werken nog met kleine bedragen. Men zou dat verzameld juridisch talent mijns inziens zoveel beter kunnen gebruiken. Wat zou het niet nuttig zijn als zulk een team eens werd ingezet voor de problemen die de heer Boukema zojuist fraai heeft aangeduid of voor de gewone wetgeving, bij voorbeeld die van de ruimtelijke ordening, voor de volkomen onoverzichtelijke sociale wetgeving, voor het helemaal nog niet wetmatig geregeld maatschappelijk werk of voor de milieuwetgeving! Dát zijn de problemen die op het ogenblik spelen en niet de splintervragen waarmee wij ons straks moeten bezighouden. Ook de overbelaste bewindslieden en de te druk bezette kamerleden zouden hun schaarse tijd vooral daarvoor moeten gebruiken. Hoeveel vruchtbaarder – ik herhaal het – hoeveel voor de samenleving belangrijker werk zou kunnen worden verricht. Dit kabinet stelt zijn prioriteiten verkeerd.

Daar komt ten slotte nog bij dat een grondwet iets anders is dan een drank- en horecawet of een hinderwet, zelfs iets anders dan een burgerlijk wetboek. Het gaat om – om de Minister van Binnenlandse Zaken zelf te citeren, – een wet die voor ons gehele volksleven een fundamentele betekenis heeft.

In de VS heeft men de bijna 200 jaar oude grondwet steeds gewijzigd in de vorm van toevoeging van amendementen. Dàar wordt de Grondwet ver-eerd als het produkt van de geniale stichters van de federale, de nationale staat, een soort heilig document, waarvan de inhoud op de scholen wordt onderwezen. Zij is het samenbindend element. Zij dient als basis van de nationale eenwording, van gevoelens van saamhorigheid als grondslag van de samenleving, een bindmiddel voor de samenstelling tot één volk van mensen van zeer verschillende ethnische en geografische herkomst.

Wij in Nederland hebben het grote voorrecht, dat onze gevoelens van saamhorigheid, van eenheid en verbondenheid zich kunnen richten op en versterkt worden door een persoon en een nationaal koningshuis, waarvan het lot al eeuwen verbonden is met dat van ons land. Mede hierom heeft de Grondwet bij ons niet zulk een sacraal karakter, heeft zij grote verwantschap met gewone wetten. Toch is ze in al haar geringe systematiek, haar wat wonderlijke indeling, wat ouderwetse woordkeuze, een weerspiegeling van het ontstaan en de lotgevallen van dit Koninkrijk, zijn diverse bepalingen in hun redactie de neerslag van lange politieke strijd. Ik denk bij voorbeeld aan de bepaling over het onderwijs.

Moet dit alles nu zo noodzakelijk gestroomlijnd, verzakelijkt worden? De heer Boukema antwoordt bevestigend, maar ik betwijfel nog zeer of deze herschrijving nodig en nuttig is. Zal zij de genegenheid, voor zover aanwezig, voor onze Grondwet en de eerbied voor dit staatsstuk versterken? Zal zij onze staatsinstellingen hechter funde-

ren? De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zich voor de betekenis van de Grondwet voor ons volk beroepen op een beroemde door Anema en vele anderen, ook door de commissie-Cals-Donner telkens herhaalde passage van de grote staatsrechtgeleerde Struycken. Ik volg hem in het zoeken van een leidsman gaarne. Welnu, diezelfde Struycken beëindigde zijn prachtige studie over de Grondwet, haar karakter en waarde met deze woorden:

'Voor overschatting van de waarde der Grondwet hoede men zich. Anderzijds eerbiedige men haar als historisch, nationaal document, dat nog lang zijn waarde kan behouden. Men schaffe haar dus niet af en, ook als de tijd voor verandering is gekomen, houde men met haar historisch karakter rekening, trachte niet haar om te werken, te moderniseren, maar verandere alléén datgene wat aan een natuurlijke ontwikkeling van het staatsleven dreigt in de weg te staan.'

Helaas niet meer gekende, maar gulden woorden, van een groot en wijs man!

Een volk dat zijn geschiedenis vergeet, vergaaf!

□

De heer **Agterberg** (P.P.R.): Mijnheer de Voorzitter! Het lijkt mijn fractie verstandig om dit debat niet nodeloos te rekken. Daarom willen wij volstaan met te zeggen dat mijn fractie zich grosso modo kan aansluiten bij het-

Agterberg

geen onze vriend Jurgens aan de overzijde van het Binnenhof naar voren heeft gebracht met betrekking tot de voorstellen die in de nota zijn gedaan. Wij hopen eigenlijk dat deze uitspraak voldoende is om de Regering te laten weten waar zij met onze fractie aan toe is.

Het verloop van het debat aan de overzijde roept bij ons dezelfde vraag op, die Jurgens aan het einde van de besprekingen naar voren bracht. Moeten wij niet een gunstiger moment afwachten? Immers, juist als je ervan overtuigd bent, dat de Regering volkomen terecht de urgentie benadrukt van de herziening van de Grondwet en je vervolgens ziet, wat er na de interventie van de Tweede Kamer nog overblijft, dan rijst de vraag of het niet beter is te wachten totdat het politieke getij wat zal zijn gekeerd. Het is bekend, dat de Minister van Binnenlandse Zaken daar anders over denkt. Ook wij hebben nog wel een sprankje hoop, dat met name wanneer uitgewerkte wetsontwerpen bij de Kamer worden ingediend, men daarmee rustiger uit de weg zal kunnen dan met de nota. Deze nota heeft nogal wat diepe emoties opgeroepen. Mijn fractie zal wel graag op korte termijn met de Minister van Binnenlandse Zaken van gedachten wisselen over verbeteringen met betrekking tot de verkiezingen van leden van deze Kamer. Wij hopen bij het aanstaande beleidsdebat van Binnenlandse Zaken daarop terug te komen.

Mijn fractie hoopt door deze bijdrage zo bescheiden te houden blijkt te geven van die wijze terughoudendheid, aan deze Kamer eigen, die in de debatten aan de overzijde wellicht wat al te herhaaldelijk is geprezen.

□

De heer **Schwarz** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat deze muis die door de grondwetsherzieningsberg is gebaard, speciaal voor D'66 een bittere teleurstelling is. Onze fractie betreurt het in hoge mate dat in de Tweede Kamer geen meerderheid kan worden verkregen voor de regeringsvoorstellen ten aanzien van het beperkte districtenstelsel, van de stemming over de aanwijzing van een kabinetsformateur, van de deinstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester en voor de opheffing van de Eerste Kamer. Ik zal over deze zaken niet nakaarten in verband met de wijze zelfbeperking en dus de ver-

leiding weerstaan, de heer Polak van repliek te dienen voor zijn vererende opmerkingen, door zo'n grote partij aan D'66 gewijd. Niettemin acht onze fractie de grondwetsherziening van belang en urgent, met name vanwege het vastleggen van verbeterde klassieke grondrechten en van sociale grondrechten, het beginsel van openbaarheid van bestuur, het recht op inzage van persoonlijke gegevens en de mogelijkheid om gewesten te creëren. Ik sluit me graag aan bij wat de heren Troostwijk en Polak over de grondrechten hebben gezegd. Of men deze grondwetsherziening dan een algehele, een technische of een incidentele wens te noemen, laat ons onverschillig.

Nu er blijkbaar een meerderheid is voor het voortbestaan van de Eerste Kamer, willen wij de volgende opmerkingen maken ten aanzien van haar bevoegdheden en haar wijze van verkiezing. Wij zijn en blijven van mening dat het budgetrecht van de Eerste Kamer dient te vervallen vanwege de ongewenste duplicering. Evenmin heeft onze fractie behoefte aan geïnstitutionaliseerde beleidsdebatten, zoals deze thans hier gebruikelijk zijn. Deze beleidsdebatten zijn immers niet anders dan een substituut voor het debat over de begroting waar deze formeel wordt afgedaan. Het element van tijdrovende doublure blijft daarbij onverkort bestaan. Wij achten het bij voorbeeld voldoende als Minister Vredeling één maal in de Tweede Kamer op zijn vestje gespuugd wordt wegens zijn interview met mevrouw Lampe; een tweede maal hier bij de algemene beschouwingen en een derde maal gisteren bij het beleidsdebat Defensie achten wij te veel van Bibeb. Een analoge opmerking geldt voor de regeringsnota's. Wij delen het standpunt van de heer Polak in dezen dus niet. Het zou anders zijn als zijn wens bewaarheid was, dat in deze Kamer uitsluitend met wijze zelfbeheersing over de grote lijnen werd gepraat. Als ik in de Handelingen de beleidsdebatten nalees kan ik passages aanwijzen, waarin noch de grote lijnen noch de wijze zelfbeheersing tot uiting komen. De betekenis van de Eerste Kamer als *Chambre de réflexion* die de waan van de dag van de volkskamer aan de overzijde à tête reposée nog eens reviseert wagen wij niet te ontkennen. Maar dit dient dan wel praktisch te gebeuren. Dat wil zeggen dat wij een pleidooi willen houden om aan de Eerste Kamer, naast haar recht om wetsontwerpen te verwerpen, de bevoegdheid te verlenen een wetsontwerp met bemerkingen terug te zenden naar de

Tweede Kamer zoals in andere landen ook wel gebeurt. Herhaaldelijk komt het immers voor, dat deze Kamer slechts bezwaar heeft tegen een enkel onderdeel van een wetsontwerp en men dan voor het dilemma staat het hele wetsontwerp te verwerpen, dan wel het ondanks de aanstootgevende passage maar aan te nemen. Dit klemt vooral in de gevallen waar een wetsontwerp om een dergelijke reden wordt verworpen. Wij denken bij voorbeeld aan de Comptabiliteitswet, de initiatiefwet van De Gaaij Fortman over de cassatie in het militair strafrecht en de grenswijziging van Deventer/Diepenveen. Deze wetsontwerpen zijn of worden opnieuw ingediend, maar welk een omslachtige weg is daarvoor nodig! Het is veel eenvoudiger ze naar de Tweede Kamer terug te sturen, met het verzoek, ze op die punten nog eens te bekijken. Ons voorstel is niet een verkapt recht van amendement – de Tweede Kamer kan immers het gewijzigd wetsontwerp doorlaten of tegenhouden – maar wel een verbetering van de praktische procedure voor de gevallen waarin om een enkel onderdeel een wetsontwerp zou worden verworpen.

Wij hebben geen overwegende bezwaren tegen de suggestie de Eerste Kamer in haar geheel eenmaal per 4 jaar te verkiezen door provinciale staten of wat daarvoor in de plaats mag komen. Of dit dan binnen 6 weken na de statenverkiezing moet geschieden, is de vraag. De formulering van de Regering 'zo spoedig mogelijk' na de statenverkiezing komt ons redelijk voor. In verband hiermede zouden wij evenals de heren Troostwijk en Polak willen vragen wat de Regering voornemens is te doen met het recht van de Koning tot kamerontbinding voor de Eerste Kamer. Dit is immers zinloos geworden, tenzij men het recht tot ontbinding van de provinciale staten zou toevoegen. Dit laatste komt ons onnodig voor, vooral daar het achterlopen van de Eerste Kamer bij de werkelijke politieke verhoudingen sterk is verminderd, als gevolg van de nieuwe wijze van verkiezing. In tegenstelling tot de heer De Geer van Oudegein vinden wij dit een voordeel en geen nadeel al was het maar om de redenen, genoemd door de Minister-President. Voorts zou ik met de heer Polak nog eens de aandacht willen vragen voor een eerder door ons ingediende suggestie (Eerste Kamer, zitting 1971–1972, stuk nr. 173) om bij de verkiezing van de Eerste Ka-

Schwarz

mer altijd het stelsel van de grootste gemiddelden toe te passen bij de toekenning van restzetels. Sinds 1923 gebeurt dit bij 6 of meer restzetels. Bij minder dan 6 restzetels is het stelsel der grootste overschotten voorgescreven. Dit leidt in de praktijk tot een grote mate van onzekerheid, mede als gevolg van de afspraken – al of niet per computer – die tussen partijen worden gemaakt ten einde door stemmingruil een gunstig resultaat te bereiken. Het kan nu zelfs voorkomen – en is ook voorgekomen – dat een partij door meer stemmen, minder zetels krijgt in de Kamer, namelijk als daardoor het aantal restzetels van 6 naar 5 zakt. Een bezwaar dat tegen ons voorstel werd aangevoerd was dat de 4 groepen van 17 tot 21 leden, waarin de Kamer is verdeeld, zo klein zijn dat het systeem der grootste gemiddelden tot onbillijkheden zou leiden. Daarom wordt immers ook bij gemeenteraadsverkiezingen bij minder dan 19 zetels het grootste overschot gebruikt. Door nu de Kamer eenmaal per 4 jaar in haar geheel te kiezen kan de verdeling in 4 groepen vervallen. De regionale inbreng, die de heer De Geer van Oudegein zo op prijs stelt, kan immers door de kandidaatstelling volledig tot haar recht komen. Voor de verkiezing van een lichaam van 75 zetels zijn grootste gemiddelden te prefereren. Dan zijn de ruiltransacties van de partijen veel gemakkelijker te overzien en hebben minder grillige invloeden. Gaarne de mening van de Regering hierover.

Daar krachtens de huidige Grondwet de Raad van State een advieslichaam is voor de Regering wordt bij initiatiefwetten de Raad van State pas gehoord nadat het wetsontwerp beide Kamers is gepasseerd. Dit nu is een onpraktische toestand. Het zou veel beter zijn als de initiatiefnemers vóór de behandeling in het parlement het advies van de Raad van State zouden kunnen inwinnen. De bedenkingen van de Raad kunnen dan reeds van meet af aan in het wetsontwerp worden verwerkt. Thans loopt men het risico dat zo'n initiatiefontwerp de gehele parlementaire procedure doorloopt, hetgeen soms jaren duurt, en dan op het laatst strandt op het contraseign, mogelijk gebaseerd op een negatief advies van de Raad van State. Ook een deel van de bezwaren, die wel in deze Kamer worden gemaakt tegen initiatiefwetsontwerpen, bij voorbeeld omdat een onderdeel strijdig met de Grondwet zou zijn – zoals bij het eerder genoem-

de ontwerp van De Gaaij Fortman of de in behandeling zijnde wijziging van de Zondagswet – zou dan wellicht veel eerder worden signaleerd en weggenomen. Wat is de mening van de Regering over deze gedachte?

□

De heer **Meuleman** (S.G.P.): Mijnheer de Voorzitter! Wij leven in een tijd van vernieuwing. Op vele terreinen van het leven komt dit steeds meer naar voren. Wetten moeten worden bijgesteld. Structuren moeten worden veranderd. Kortom, de drang naar verandering is in alle geledingen van ons volk waar te nemen. Ook de Regering wil in dezen niet achterblijven. Bij de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid wordt in de inleiding al gesteld: 'Als een voornaam onderdeel van haar program beschouwt de Regering de bevordering van een algehele grondwetsherziening. Zij acht dit een urgente zaak, en daarvoor is thans naar haar oordeel de tijd rijp.' Mogelijk voor de Regering wel, maar of het parlement en ons volk nu staan te hunkeren en te verlangen naar vernieuwing wil ik wel betwijfelen. De Regering wil naar een algehele vernieuwing. Wij hebben aan deze vernieuwing niet veel behoefte en willen voorstaan een geschreven Grondwet, waaraan wij hechten en die wij onmisbaar achten voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid van de burger.

Het gaat om de fundamentele waarden in onze samenleving; immers de Grondwet is de basis waaruit onze gehele maatschappij is opgebouwd. Om deze te veranderen, zou wel de uiterste voorzichtigheid moeten worden betracht. Een brede en uitvoerige bespreking heeft in dit verband in de Tweede Kamer plaatsgevonden, hetgeen wel mede zijn oorzaak vond in de lange voorbereiding.

De Grondwet als rechtsbescherming van de burger is een groot goed. Wat is hier niet vaak een moeizame strijd aan voorafgegaan om deze rechten te doen gelden; wij allen, maar vooral de ouderen, weten wat het betekent wanneer, gelijk op 10 mei 1940 bij de Duitse invasie, de rechten, die in de Grondwet lagen verankerend, met voeten worden getreden.

Nu de veranderingen. Wij kunnen niet aan de indruk ontkomen, dat met de grondwetsherziening onder meer ook wordt bereikt, dat de kleine partijen worden uitgeschakeld, hetgeen wij uitermate zouden betreuren en daarom zijn wij dan ook gelukkig, dat de Tweede Kamer de wijziging van het kiesstelsel en de gekozen formateur heeft afgewezen.

Rechtstreekse verkiezing van de Minister-President zou een aantasting betekenen van het parlementaire stelsel en wordt dan ook op die grond door de Minister afgewezen. De Grondwet zou het mogelijk moeten maken om in de plaats van de provincies of gemeenten tredende gewesten te creëren. Deze voorstellen aangaande de 45 gewesten zijn inmiddels ook al weer op de helling, want thans gaan de gedachten al weer uit naar de vergroting van het aantal van de provincies van een totaal van ± 22 in getal. Dit punt kan dus ook wel vervallen; over verandering gesproken.

Waarover wij thans nog hebben te discussiëren, heeft naar mijn overtuiging weinig zin. De Tweede Kamer heeft van de gehele Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid niet veel overgelaten. En de voorgestelde wijzigingen, die van de baan zijn, behoeven wij hier niet weer te behandelen. Dit zou alleen maar een herhaling zijn. Maar wat nu precies wel of niet terugkomt, is nog altijd niet even duidelijk. Het zou nuttig en gewenst zijn, dat de Regering een duidelijke uiteenzetting zou geven om te weten met welk wetsontwerp wij zouden worden geconfronteerd of mogelijk komt er helemaal geen wetsontwerp. Dit laatste zouden wij dan ook wel wensen. In aanmerking nemende hetgeen door de Tweede Kamer is afgewezen, zouden wij willen stellen, dat het goed zou zijn om de algehele grondwetsherziening maar achterwege te laten. De urgentie hiervan is dacht ik nergens aangetoond.

Wat de Eerste Kamer betreft, zou een eventuele verkiezing van deze leden, in plaats van om de drie jaar de helft, mogelijk moeten worden gemaakt door om de vier jaar de gehele Kamer te verkiezen door de leden van de provinciale staten.

Aan deze vernieuwing zullen wel voor- en nadelen verbonden zijn. Ik dacht dat er bij verkiezingen van deze Kamer, gelijk thans de procedure is, meer spreiding aanwezig is dan wanneer een verkiezing direct na een provinciale statenverkiezing plaatsvindt. Een plus en een min in een bepaalde partij werkt dan naar beide kanten. Ik zie hierin weinig verschil.

Mijnheer de Voorzitter! Aan deze nota grondwetsherziening is een hele voorbereiding voorafgegaan, maar thans is weer gebleken, dat er in de Kamer geen behoefte is aan verandering, en waar ook de bevolking hier weinig voor geporteerd is, dacht ik dat het maar beter was om – daar wij gisteren

Meuleman

bezig waren met Defensie – een militaire term te gebruiken en maar 'op de plaats' rust te maken.

De vergadering wordt te 13.00 uur geschorst en te 14.38 uur hervat.

De **Voorzitter**: Ik doe voorlezing van een tweetal telegrammen dat mij heeft bereikt, één ondertekend door Margriet en Pieter van Vollenhoven: 'Onze hartelijke dank voor uw goede wensen bij de geboorte van onze zoon', en één ondertekend door Koningin Juliana en Prins Bernhard: 'Gaarne zeggen wij u en de overige leden der Eerste Kamer der Staten-Generaal van harte dank voor uw gelukwensen bij de geboorte van onze kleinzoon.'

□

Minister **Den Uyl**: Mijnheer de Voorzitter! Evenals in de Tweede Kamer hecht ik eraan bij gelegenheid van de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid een enkele algemene opmerking te maken. De verschillende geachte afgevaardigden die het woord hebben gevoerd zijn eensgezind in de constatering, dat met de afwijzing door de Tweede Kamer van een aantal, ook in het oog van de Regering belangrijke voorstellen tot herziening, het werk aan de herziening van de Grondwet zelve van karakter verandert.

De heer Troostwijk heeft gezegd dat het nu wellicht nog om een algehele, maar niet meer om een fundamentele verandering gaat. Sommigen hebben bij die constatering zoals de heer Troostwijk troostende, anderen meer triomfantelijke kanttekeningen geplaatst. Ik meen dat in het algemeen toch de conclusie moet zijn dat, misschien van de weeromstuit, de betekenis van de Grondwet en de herziening van de grondwet als bepalend element van ons staatkundig stelsel nu onderschat dreigt te worden.

Impuls voor het streven naar herziening, zo heeft onder anderen de heer Boukema terecht opgemerkt, is de behoefte aan voortgaande democratisering van het staatkundig stelsel. Inzet was en is naar mijn mening nog een meer directe inspraak van de kiezers in de regeringsvorming, het scheppen in samenhang daarmee van een betere mogelijkheid tot controle door de kiezers van het gebruik dat wordt gemaakt van de stem die zij uitbrengen, het tot stand brengen van een directe betrokkenheid van de burgers bij het bestuur.

Nu heb ik er bezwaar tegen dat het wordt voorgesteld alsof deze behoefte aan democratisering een gril is geweest, een modieuze behoefte uit het midden van de zestiger jaren, met D'66 opgekomen en vergaan. Dat is in strijd met het feit dat vóór het ontstaan van D'66 in verschillende beschouwingen pogingen in deze richting zijn gedaan. Naar mijn mening is ook het lot van D'66 in het Nederlandse politieke bestel een onvervuld gebleven behoefte geweest. Die behoefte richt zich op het volgende. Na de wellicht belangrijkste herziening van de Nederlandse Grondwet, die van 1917 met de invoering van het algemeen kiesrecht, is in ons staatkundig leven aan de orde gekomen het gebruik dat, staatkundig gesproken, wordt gemaakt van het algemeen kiesrecht. Met het algemeen kiesrecht krijgt iedere burger gelegenheid zijn volksvertegenwoordiging te kiezen, kiest het volk met het kiezen van zijn vertegenwoordiging ook zijn regering. De mate waarin en de wijze waarop dat het geval is, is een niet uitgevochten ontwikkeling in ons staatkundig bestel.

Het moge duidelijk zijn dat met de toeneming van de taak van de overheid gedurende de laatste decennia – hierover bestaat nauwelijks verschil van mening – de behoefte aan meer inspraak en rechtstreekse zeggenschap ten aanzien van het overheids-handelen is toegenomen. Het komt mij voor dat de bestaande staatkundige structuur voor het tegemoet komen aan het verlangen naar inspraak en rechtstreekse zeggenschap maar een betrekkelijke mogelijkheid biedt. Achtergrond van de voorstellen, neergelegd in de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid van verleden jaar, was een poging, daarin verbetering te brengen. Daarop hadden de voorstellen inzake herziening van het kiesstelsel, de gekozen formateur, de openbaarheid van bestuur, wijzigingen in de wijze van verkiezing van en van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, ontgrondwettelijking van de aanwijzing van de Commissaris der Koningin en van de burgemeester betrekking. De Regering betreurt het, dat de Tweede Kamer die voorstellen heeft afgewezen. De heer Troostwijk heeft gezegd, dat het juiste moment voor invoering van deze wijzigingen wellicht verloren is gegaan. De heer Boukema heeft erop gewezen, dat de wijze van functioneren van de staatsinstellingen belangrijker is dan de wijze, waarop ze tot stand komen. De heer Polak heeft zijn betoog doen uitlopen op de stelling, dat men er vooral goed aan doet,

de bestaande Grondwet te respecteren. Hij heeft zijn betoog afgesloten met een indrukwekkend citaat van Struycken en daaraan de conclusie verbonden, dat de Regering er beter aan doet, het gehele werk van grondwetsherziening te stoppen en de juristen, die zich daarmee onledig houden, verhevener taken te laten verrichten.

Ik heb met bewondering naar het betoog van de heer Polak geluisterd, bewondering voor de elasticiteit van opvatting, die daaruit sprak en voor het vermogen, zich zo snel van oude plunje te ontdoen. Het was een geestverwant van de heer Polak, de V.V.D.-minister Toxopeus, die opdracht gaf tot de opstelling van de Proeve van een nieuwe grondwet, die inhoudt een algehele herschrijving. Het kabinet, waarin de heer Polak als minister van Justitie optrad, constateerde in 1967 – ik zie dat de herinnering vaardig wordt over de heer Polak, ik zie hem knikken – dat in brede kringen van ons volk wat het constitutionele bestel betreft een verlangen naar vernieuwing leefde. Men hoort de heer Polak deze woorden in deze Kamer herhalen: In brede kringen van ons volk leeft wat betreft het constitutionele bestel een verlangen naar vernieuwing!

Het was zijn kabinet dat de Staatscommissie-Cals-Donner instelde. Het was namens de heer Polak dat Minister-President De Jong zich indertijd afvroeg, of Nederland na 50 jaar evenredige vertegenwoordiging dit stelsel voor verkiezing van de Tweede Kamer in min of meer gemitigeerde vorm moest handhaven, of dat er meer te zeggen viel voor een meerderheidsstelsel. Het was de heer Polak, sprekende via de mond van zijn minister-president – dat was toen het geval en is nu nog het geval – die uiting gaf aan de verwachting

De heer **Polak** (V.V.D.): Een merkwaardige opvatting van de minister-president!

Minister **Den Uyl**: Het is duidelijk, dat de minister-president namens het kabinet spreekt; dat zal de heer Polak niet willen betwisten.

Bij de instelling van de Staatscommissie-Cals-Donner in 1971 gaf de heer De Jong uiting aan zijn verwachting, dat het mogelijk zou blijken om mee door middel van een grondwetsherziening reeds in de kabinetsperiode 1967–1970 te komen tot de vernieuwing van het stelsel van regeringsvorming en van Tweede Kamerverkiezingen. Dat alles geschiedde onder directe medeverantwoordelijkheid van de heer Polak.

Den Uyl

Er is natuurlijk ruimte voor ontwikkeling van denken, maar het zo voorstellen, alsof wij hier te maken hebben met een afgesloten hoofdstuk uit onze staatkundige ontwikkeling, is een beschouwingswijze, die ik niet vermag te delen. Ik acht haar ook niet zonder gevaar.

Heeft de heer Boukema dan niet gelijk als hij erop wijst dat het functioneren van de instellingen veelal belangrijker is dan de wijze, waarop een kabinet tot stand is gekomen? In beginsel heeft hij daarin zeker gelijk. Ik erken dat er ook na afwijzing van de voorstellen door de Tweede Kamer – de beschouwingen in deze Kamer hebben niet overvloed van protesten tegen de stellingname van de Tweede Kamer – het een en ander te doen blijft. Nieuwe ontwikkelingen in de wijze waarop van de bestaande instituties gebruik wordt gemaakt blijven mogelijk. Politieke partijen kunnen veel doen om zich voor hun leden en voor anderen controleerbaar temaken door het betrachten van een grote mate van openheid. De werkwijze en de uitrusting van het parlement kunnen worden verbeterd.

De Regering heeft aangekondigd te komen met een wetsontwerp op de openheid en de openbaarheid van bestuur. In de relatie tussen overheid en burger kan veel gewonnen worden door een verdere ontwikkeling van inspraakprocedures. De politieke partijen zelf kunnen door hun opstelling, voorafgaande aan verkiezingen, veel bijdragen om het gebruik van de stem van de kiezer controleerbaar en doorzichtig te maken. Met andere woorden: zij kunnen bijdragen tot duidelijkheid.

Dat alles is mogelijk en ik erken, dat wij met de bestaande instituties niet weerloos zijn. Gelukkig niet. Het zou een zwart-wit-voorstelling zijn, die ik niet voor mijn rekening wil nemen.

De vrees blijft echter bestaan of er toch niet een moment gemist is en gemist wordt. Algemeen – ook voor de opkomst van bij voorbeeld D'66 – werd de lange duur van kabinetsformaties in ons land als een politieke schaduwkant gezien. De laatste formatie duurde vijf maanden. Ik heb mij verdroloofd eens te zeggen, dat het er soms de schijn van heeft dat zich een nieuwe stabiliteit ontwikkelt, maar dat beeld kan met de dag wisselen. Er zijn voor de afloop van de regeerperiode besluiten tot kamerontbindingen geweest in 1958, 1966 en 1972. Dat wijst op een toenemende frequentie. Ik moet er niet aan denken dat de weer-

baarheid en stabiliteit van ons parlementaire stelsel op de proef zouden worden gesteld wanneer na nieuwe verkiezingen zou blijken dat het heel moeilijk is tot kabinetsvorming te komen en dat daarmee opnieuw vele maanden gemoeid zouden zijn.

Ik houd het er daarom op dat met alle vertrouwen in het gezond verstand van de kiezers – tot dat vertrouwen kan nooit genoeg worden opgeroepen – het de taak van Regering en parlement is te zoeken naar verbeteringen in ons staatkundig stelsel. Tot die verbeteringen kunnen voorstellen tot grondwetswijziging bijdragen.

Een aantal van die voorstellen, die door de Regering zijn gedaan, zijn door de Tweede Kamer afgewezen. De Regering is van oordeel, dat de overblijvende voorstellen niettemin van grote betekenis zijn. Zij is ook van oordeel, dat het voortzetten van het werk aan aanpassing, modernisering – ook van formulering en taal van de Grondwet – bijdraagt tot de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur. Zij wenst het werk daarom voort te zetten.



Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb er behoefte aan, de Kamer dank te zeggen voor haar medewerking de nota snel na de behandeling in de Tweede Kamer te bespreken. Wanneer wij het einde van deze vergadering bereikt hebben, kunnen mijn medewerkers en ik voortgaan met de voorbereiding van de wetsontwerpen. Dat zal Regering en Staten-Generaal in staat stellen over tal van onderwerpen meer concreet van gedachten te wisselen dan nu aan de hand van de nota mogelijk was.

Door de korte tijd van voorbereiding is het mij onmogelijk, een uitgewerkte toespraak te houden. Hetgeen ik zal zeggen, zal grotendeels op improvisatie berusten, deels zelfverzonnen, deels ingefluisterd. Door het karakter van improvisatie zal wel eens een lid van deze Kamer die het woord heeft gevoerd te kort komen. Wellicht krijg ik nog de gelegenheid dit te herstellen bij de dupiek. Ik zal mij onthouden van het voortdurend noemen van namen; ieder van de geachte afgevaardigden die heeft gesproken, kan ervan overtuigd zijn dat ik geluisterd heb en dat ik het blijf overwegen. Ik zal ook niet altijd op een betoog ingaan als ik het met dat betoog eens ben.

Hoewel velen hun deelneming aan het debat begonnen met te stellen dat er na de behandeling in de Tweede Kamer niet zoveel reden was, op allerlei zaken diep in te gaan, is er toch een

reeks betogen van principiële en fundamentele aard gehouden, soms met azijn gemengd. Bepaalde punten uit die betogen komen wel weer aan de orde wanneer wij, naar ik hoop ook hier, de wetsontwerpen zullen bespreken.

De geachte afgevaardigde de heer Boukema heeft gezegd dat wij eigenlijk meer zouden moeten spreken over de principiële positie van de Grondwet. Ik zou dat een bezigheid vinden, waaraan ik erg graag zou meedoen, maar ik ben van mening dat dit niet van direct praktische betekenis zou zijn. In formele zin immers is er geen ernstige aandrang om de Grondwet naar haar inhoud te wijzigen. Zoals de geachte afgevaardigde zei, heeft die inhoud betrekking op de institutionele kaders van onze staatsinstellingen. Men wil aan de buitenzijde van het gebouw niet veel veranderen.

De Regering heeft getracht, in materiële zin de medewerking van de Staten-Generaal te krijgen voor een aantal belangrijke wijzigingen van die institutionele kaders. Zij heeft daarvoor in de Tweede Kamer geen meerderheid kunnen vinden. Het lijkt mij duidelijk dat zij niet de illusie kan hebben dat het in deze Kamer wel zou zijn gelukt. Ik betreur dat; naar mijn mening had men de twee belangrijke wijzigingen – introductie van de gekozen formateur en invoering van mitigatie van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging – moeten aangrijpen als middelen die hadden kunnen bijdragen tot versterking van de invloed van de kiezers en tot grotere politieke duidelijkheid. Ik heb er nooit twijfel aan laten bestaan, dat ik die twee middelen om tot de gestelde doeleinden te geraken niet wenste te overschatten; maar anderzijds blijf ik van mening dat men in de situatie waarin wij ons bevinden er goed aan zou hebben gedaan, die twee middelen wel in de Grondwet op te nemen en te zien welke praktijk daarmee zou kunnen worden verkregen.

De geachte afgevaardigde de heer Boukema heeft de betekenis van de afgevoerde voorstellen gerelativeerd. Hij heeft gezegd dat ook dat slechts verbeteringen waren van de institutionele kaders en dat er veel grotere zaken aan de orde waren, namelijk de toenemende intolerantie, de aangescherpte polarisatie en de afnemende van de macht van Regering en parlement. Tussen haakjes, mijnheer de Voorzitter, bedoelt de geachte afgevaardigde daarmee dat niet meer als voorheen men het als vanzelfsprekend aanvaardt dat een regeling die op de juiste wijze tot

De Gaay Fortman

stand is gekomen, behoort te worden nageleefd? Er is – zo ging de geachte afgevaardigde verder – een groeiende kloof tussen overheid en bevolking en er is onvoldoende outillage van het parlement. Ik voeg er aan toe dat er in onze samenleving duidelijk anarchistische tendensen zijn. Men wil zelf bepalen of men een regeling behoort na te leven of niet. Men schikt zich slecht naar hetgeen in het kader van de rechtsorde van de Staat wettig en soms zeer overtuigend tot stand is gekomen. Er is ook een idealisme dat bij tijd en wijle harteverwarmend is. Ik heb jaren te midden van dit idealisme mogen leven en ik heb er op bescheiden wijze aan meegewerkt. Er is echter ook een idealisme dat ontaardt in utopie. Als dit beeld juist is – dat lijkt mij het geval te zijn – dan heeft de geachte afgevaardigde de heer Boukema gelijk als hij onze aandacht vraagt voor deze zaken en erop wijst dat die nog iets belangrijker zijn dan de juridische vormgeving van onze staatsinstellingen.

Ik antwoord hierop dan in de eerste plaats dat de juridische kaders, waarin het staatsleven zich voltrekt, van grote betekenis zijn. De geachte afgevaardigde heeft dit niet ontkend. Ik zie echter weinig mogelijkheden om rechtstreeks door de wet aan de door de geachte afgevaardigde genoemde gevaarlijke verschijnselen veel te doen. Ik vind daarvoor een aanknopingspunt in zijn betoog, waar hij heeft gezegd dat de Regering vooral aandacht moet schenken aan de bepaling van de inhoud van haar beleid en aan de wijze waarop het tot stand komt.

De geachte afgevaardigde de heer De Geer heeft als één van de primaire taken van de Regering in deze tijd aangewezen dat zij door goede voorlichting de belangstelling van de burger moet wekken. Ik wil daar de kanttekening bij plaatsen – dat is echt niet met het zittende ministerie begonnen; die hubris is mij vreemd – dat het beleid veel en veel opener is dan vroeger. Dat geldt zowel voor de periode vóór de totstandkoming van het beleid als voor de periode van de uitvoering van het beleid. Er is een veel grotere geneigdheid naar de burger, die zich tot de overheid wendt, ook buiten de officiële kanalen van de parlementaire democratie om, te luisteren. Er wordt ook vanuit de departementen aan burgers veel meer informatie gegeven dan vroeger. Toen ik enige tijd geleden met een ambtelijke loopbaan op het Departement van Economische Zaken begon, werd mij als de hoogste deugd

voorgehouden dat men, wat men noemde, lastige vragers wel moest beantwoorden, echter zonder hen wijzer te maken. Alleen ten aanzien van de leden van de Staten-Generaal moest men dit met grote omzichtigheid doen. Vooral ten opzichte van hen moest men de schijn wekken dat men actuele informatie verschaftte. Die periode is volstrekt voorbij.

De heer **Polak** (V.V.D.): Daar ben ik niet zo zeker van.

Minister de Gaay Fortman: Men kan het zich ook niet meer permitteren. Ik zie wel eens een beantwoording van een vraag – niet van mijzelf – waarvan ik denk: Het zal mij benieuwen of de vraagsteller daarmee tevreden is. Dat hangt er natuurlijk van af of de vraagsteller ook het antwoord leest, waarvan ik ook niet in alle gevallen geheel zeker ben. Men kan er dan bijna altijd van op aan, dat vervolgvragen worden gesteld, waarin verder in de rotte kies wordt geboord. Die openheid heeft ook haar eigen moeilijkheden. Het is een vaste regel op het departement dat elke brief behoorlijk moet worden beantwoord en dat iedere informatie, die kan worden gegeven, ook inderdaad moet worden gegeven. Mijn ervaring met de actiegroepen is nog wel eens, dat de brief onbestelbaar terug komt, omdat de geadresseerde naar elders vertrokken blijkt te zijn. Ook dat is geen algemene regel, maar dat is dan wel teleurstellend voor diegenen van de medewerkers, die hun uiterste best hebben gedaan om een behoorlijke informatie te verschaffen, want wat men vraagt, vereist heel vaak nogal wat onderzoek.

Ik vind dus datgene, wat de heer Boukema heeft genoemd, ontzaglijk belangrijk, maar ik kan er voor de herziening van de Grondwet na datgene, wat nu achter ons ligt, geen directe conclusie aan verbinden.

Evenals aan de overzijde van het Binnenhof het geval was, is vanmorgen gesproken over de vraag: Mag je dit nu wel een algehele herziening noemen? Ik erken dat de uitdrukking 'algehele herziening' een zekere pretentie inhoudt, die na de behandeling in de Tweede Kamer met wat er overblijft aan herziening niet helemaal kan worden waargemaakt, maar een algehele herziening lijkt mij – dit in aansluiting aan hetgeen de Minister-President zojuist heeft gezegd – zinvol en noodzakelijk. Er blijven een aantal belangrijke punten over. Ik noem alleen maar de herschrijving en uitbreiding van de klassieke grondrechten en de formulering van bepaalde sociale

grondrechten. Verder is zeker belangrijk – ook de Minister-President heeft daarop zo juist gewezen – dat de Grondwet gemoderniseerd wordt en dat zij, indien enigszins mogelijk, in haar taal verstaanbaarder wordt dan zij nu blijkens de praktijk veelal is.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb mij een weinig verwonderd over het betoog van de heer Polak in dit verband. Het lijkt mij dat de geachte afgevaardigde zichzelf met dat betoog niet geheel recht doet. Wanneer men dit namelijk zo aanhoort en op zich laat inwerken, krijgt men de indruk dat geschiedenis voor de heer Polak blijkbaar geen voortgaand proces is, maar een stilstaande vijver die een zodanig aantrekkelijk milieu oplevert dat het tot elke prijs moet worden beschermd. Wanneer hij als minister dezelfde doctrine zou hebben aangehangen, zouden de vier zeer belangrijke wetsontwerpen op het gebied van het ondernemingsrecht – om maar één voorbeeld uit zijn groot wetgevend oeuvre te noemen – zeker niet tot stand zijn gekomen.

De heer Teijssen heeft gewezen op de betekenis van de thans bestaande teksten. Hij zegt dat de praktijk en de doctrine zich daarnaar hebben gericht en in een aantal gevallen ook de rechtspraak. Het is altijd bij wijziging van wetten een hele beslissing of men van bepaalde formuleringen zal afwijken. Ten aanzien van de Grondwet is het echter zo dat men, de Grondwet lezende, datgene wat in de Grondwet geregeld is niet terugvindt zoals het op het ogenblik geldt. Ik meen dat het aanbeveling verdient ervoor te zorgen dat de Grondwet ook zo in haar formulering op de hoogte van de tijd is, dat zij goed kan worden begrepen door degene die zich daarvoor enige moeite wil geven.

De geachte afgevaardigde heeft ook gevraagd: Wat hoort nu principieel en primair in de Grondwet thuis? Ik vind dit een moeilijke vraag. Ik heb haar wel eens zo beantwoord: Alles wat noodzakelijk is ter fundering van een goede en rechtvaardige rechtsorde. Men kan zeggen dat dit een 'Generalklausel' is die je nog niet veel wijzer maakt. Maar dan werk ik het zo uit: Ik vind dat in een land als Nederland in de Grondwet te vinden moet zijn het stelsel van de parlementaire democratie, de staatsvorm, te onzent het koningschap, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de uitwerking van het principe van gedecentraliseerd openbaar bestuur en, zeker niet in de laatste plaats, de grondrechten, klassieke en sociale.

De Gaay Fortman

Het is niet verwonderlijk dat in dit vertrek met name aandacht is geschonken aan de positie van de Eerste Kamer. De geachte afgevaardigde de heer Polak heeft gezegd dat de Regering eigenlijk alleen maar een taak voor de Eerste Kamer ziet ten aanzien van de heroverweging van wetsontwerpen. Hij heeft hieraan enkele vragen verbonden. Zo heb, althans ik, het in de Tweede Kamer niet gesteld. Ik heb daar het volgende gezegd (Handelingen Tweede Kamer, blz. 2397):

'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 een 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 algemene lijnen van het regeringsbeleid 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 die 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.' Wel, mijnheer de Voorzitter, dit is wel iets meer dan alleen maar de heroverweging van wetsontwerpen.

De volgende vraag van de geachte afgevaardigde is, of de Eerste Kamer naar het inzicht van de Regering de macht heeft om een minister of zelfs een heel kabinet naar huis te sturen. In juridische zin is dit zeker het geval. Dit is onmiskenbaar. Het wetsontwerp tot verhoging van de collegegelden, een van de slechtste wetgevende producten die ooit in het bestaan van het Koninkrijk tot stand zijn gekomen, had hier verworpen kunnen worden en ik ken ten minste één afgevaardigde die zich alleen en uitsluitend heeft laten leiden door de gedachte dat een kabinetscrisis op dat ogenblik in die omstandigheden zó ongewenst was, dat hij daarvoor dan maar een wetsontwerp dat hem in een andere functie veel verdriet zou bezorgen zou moeten aanvaarden. Daarover bestaat dus geen verschil van mening. Deze Kamer kan, vanmiddag nog, aan mijn bestaan een einde maken door te zeggen: Wij

hebben in uw beleid, niet alleen ten aanzien van de Grondwet, maar ook overigens, geen vertrouwen!

De heer **Troostwijk** (P.v.d.A.): Ik vrees dat de stemming daarover zou worden aangehouden.

Minister **De Gaay Fortman**: Ja, dat is waar; dat had ik kunnen weten; nu goed, volgende week dan.

Het gaat echter niet om datgene wat naar de regel van het stellig recht zou kunnen gebeuren; zeker ten aanzien van politieke lichamen is erg belangrijk wat die lichamen aan praktijk hebben ontwikkeld. Ik houd staande dat deze Kamer in de loop der tijden zich zeer omzichtig is gaan gedragen daar waar het gaat om de vraag, of een minister dan wel een andere bewindsman, die het vertrouwen van de Tweede Kamer kennelijk nog heeft, in deze Kamer het vertrouwen moet worden opgezegd. Dit lijkt mij juist; en dit is dan die gedistantieerde wijsheid waarover verschillende onzer, onder andere ook ik zelf, zo gewijd kunnen spreken. Deze Kamer heeft een praktijk ontwikkeld, waarin zij zich heel behoedzaam gedraagt in haar verhouding tot de andere Kamer. Men kan zeggen, dat er na de oorlog toch één geval is geweest, waarin aanwijsbaar is, dat na een debat in de Eerste Kamer een bewindsman is afgetreden. Dat is juist, maar men kon en mocht aannemen, dat de betrokkene in wezen het vertrouwen van de Tweede Kamer niet meer had. Alleen had die Kamer daaraan nog geen consequenties verbonden.

De laatste vraag van de heer Polak in dit verband was, of de Eerste Kamer nu al of niet nota's mag behandelen. Wat ik mij herinner van de praktijk hier is, dat de nota's ter sprake komen waar het pas geeft, maar dat men heel voorzichtig is met over nota's te gaan praten wanneer er aan de overzijde nog niet over is gesproken. Er is natuurlijk, aangezien deze Kamer het volste recht heeft en naar mijn overtuiging behoort te behouden over het beleid van de Regering te spreken, amper gelegenheid over alle mogelijke nota's in deze Kamer met de Regering van gedachten te wisselen. Ik wijs op de beleidsdebatten en op de interpellaties. Denkbaar is zelfs, dat de Kamer nog eens overgaat tot het stellen van mondelinge vragen. Schriftelijke vragen vormen al helemaal geen punt.

Wat de zittingsduur betreft heb ik begrepen, dat de Kamer in het algemeen een zittingsduur van vier jaar aanvaardbaar acht, maar dat men zit met de vraag, of de verkiezingen moe-

ten plaatshebben onmiddellijk na het optreden van de provinciale staten voor de gehele Kamer dan wel of iets te zeggen valt voor verkiezing in twee termijnen. De Regering staat op het standpunt, dat het gewenst is, de zittingsduur terug te brengen tot vier jaar en dan de gehele Kamer opnieuw te doen kiezen.

De heer Troostwijk en anderen hebben gezegd, dat het een wat wonderlijke zaak wordt omdat, wil zij politieke macht hebben, de Kamer die ook moet kunnen hanteren, maar de Regering daartegenover het ontbindingsrecht zou moeten kunnen hanteren. Het ontbindingsrecht heeft geen zin, wanneer niet de provinciale staten een andere samenstelling hebben gekregen. Ik zie voor dit kwaad maar één remedie. Met de geachte afgevaardigden zeg ik: Rechtstreekse verkiezingen. Dat had ik bijzonder graag gezien. Ik meen, dat ik er ook heel goede argumenten voor heb aangevoerd. Het is niet gewenst het risico te lopen van een verschil in politieke samenstelling tussen de twee Kamers, juist gezien de delicate verhouding tussen hen. Een ander argument is, dat een getrapte verkiezing in onze tijd een hoogst merkwaardig verschijnsel is. Waar iedereen aandringt – hoewel soms niet meewerkt aan het bereiken van – op een grotere invloed van de kiezer op het politieke bedrijf, zie ik niet in, waarom wij niet tot rechtstreekse verkiezingen van dit deel van de volksvertegenwoordiging zouden overgaan. Dan zouden wij kunnen ontkomen aan een dilemma, waarvan overigens moet worden gezegd, dat het zich niet zo vaak voordoet.

De heer **Troostwijk** (P.v.d.A.): Excellentie! Als u er dan zo vóór bent, dan begrijp ik helemaal niet meer, waarom de Regering blijkbaar de motie-De Kwaadsteniet met al haar consequenties overneemt, terwijl de meerderheid daarvoor in de Tweede Kamer niet zo was, dat u niet in staat zou zijn, die Kamer tot betere gedachten te brengen.

Minister **De Gaay Fortman**: Het tot betere gedachten brengen van mensen hangt niet altijd samen met het aantal dat men tot betere gedachten moet brengen. Er was geen grote meerderheid voor die motie; het verschil was een stem of vijf. Het was duidelijk, dat er ook geen voldoende meerderheid was voor een verandering van het stelsel. Het leek ons weinig zinnig, voor de tweede keer het lid op de neus te krijgen. De neus is een gevoelig lichaamsdeel, ook politiek gezien.

De heer **Troostwijk** (P.v.d.A.): Dat ben ik helemaal met u eens, maar er was

De Gaay Fortman

nog een andere motie in de Tweede Kamer, die weliswaar is verworpen, maar wie weet.

Minister De Gaay Fortman: Wat de laatste drie woorden betreft, de geachte afgevaardigde zal het mij ten goede houden, dat ik daarmee ook niet verder kom.

Mijnheer de Voorzitter! Er zijn natuurlijk vragen naar aanleiding van de verandering van de zittingsduur. Moe-ten de vier districten nog worden gehandhaafd of moet er één kiesgebied van worden gemaakt? De geachte afgevaardigde de heer Schwarz is gekomen met het nog steeds door hem gekoesterde denkbeeld van de invoering – integraal – van het stelsel van de grootste gemiddelden bij de toewijzing van restzetels. Voordat wij ten aanzien van deze zaak met een wetsontwerp bij de Kamer zullen komen, moet in elk geval het advies van de Kiesraad worden ingewonnen. Ik stel mij voor, daarbij ook al deze vragen aan de orde te stellen.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Schwarz heeft naar het mij voorkomt in feite bepleit wat de heer De Kwaadsteniet in de Tweede Kamer heeft gedaan – een motie, die daarop betrekking had, is aangehouden; blijkbaar dacht de geachte afgevaardigde de heer De Kwaadsteniet ook: wie weet – namelijk het recht van terugzending. Dat ont-raad ik. Het verwerpen van een wetsontwerp is een grote beslissing. Daar ziet deze Kamer altijd erg tegenop. Men overweegt de consequenties, want meestal verwerpt men het wetsontwerp op grond van één of twee voorzieningen, die erin voorkomen. Overigens acht men dat wetsontwerp veelal aanvaardbaar. Er wordt afgewogen, wat moet domineren. Ik denk in dit verband aan de Comptabiliteitswet. Wat moest domineren: het in strijd zijn met de Grondwet of het aantrekkelijke karakter van het wetsontwerp als zodanig? Van een recht van terugzending zal veel meer gebruik worden gemaakt. Zo is de mens nu eenmaal. Er zijn hier allerlei wetsontwerpen gepasseerd, waarvan ik wel iets heb gezegd, maar waarvoor geen enkele reden aanwezig was, ertegen te stemmen. Wanneer in die tijd het recht van terugzending had bestaan, dan weet ik zeker, dat ik in allerlei gevallen geprobeerd zou hebben daarvan gebruik te maken. Dat acht ik ongewenst. Ik geloof, dat het voor de wetgevende arbeid veel meer vertraging mee-brengt dan wanneer men let op die en-

kele gevallen, waarin een wetsontwerp moest worden aangepast aan de wensen – geheel of gedeeltelijk – van deze Kamer.

De geachte afgevaardigde de heer Teijssen heeft gevraagd: Blijft de Eerste Kamer ingeschakeld bij de tweede lezing van de grondwetsherziening? Uit datgene, wat ik aan de overzijde heb gezegd en uit datgene, wat wij gedrieën in de memorie van antwoord aan deze Kamer hebben gezegd, zal wel duidelijk zijn, dat op dat punt geen wijziging van de positie van de Kamer zal worden voorgesteld.

Ik ben gelukkig met de opvatting van de geachte afgevaardigde de heer De Geer, namelijk dat die tweede lezing niet in een verenigde vergadering moet plaatsvinden. Ik ben van mening, dat dit tot een zodanige vermenging van de beide Kamers zou leiden, dat het een wezenlijke aantasting van het tweekamerstelsel mee zou brengen. Ik ben er daarom nu – en voorheen – geen voorstander van.

Mijnheer de Voorzitter! De kwestie van het toetsingsrecht zou ons lang kunnen bezighouden. Het standpunt van de Regering is bekend. Zij meent, alles afwegende, dat een toetsingsrecht van wetten, betrekking hebbende op grondrechten, aan de klassieke grondrechten, niet moet worden ingevoerd. Zij verheugt zich over de steun, die verschillende geachte afgevaardigden aan dit standpunt hebben gegeven. Hoe meer ik erover nadenk, des te meer raak ik ervan overtuigd, dat het niet moet gebeuren. Ik geloof namelijk, dat er een verwarring in de redenering is. Het lijkt zo fraai om te zeggen: Laat de rechter beslissen. Wat is mooier dan dat de onafhankelijke rechter de zaak beslist? Ik meen, dat men eraan voorbijziet, dat de kans heel groot is, dat men die rechter in politieke controversen trekt. Men behoeft helemaal niet alleen te verwijzen naar het abortusarrest van het Duitse constitutionele hof, het hof dat overigens in tal van gevallen over grondrechten heel fraaie arresten heeft gewezen – dit is trouwens in zijn opzet en uitwerking ook een fraai arrest – om toch wel te zien dat, wanneer een zaak in de politieke sfeer is getrokken, het uiterst bezwaarlijk is (en tot grote politieke tegenstellingen heeft geleid) aan de rechter te vragen zijnerzijds daarover een uitspraak te doen. Daar is voorts de periode van onzekerheid en de verlenging van de rechtsgang.

De geachte afgevaardigde de heer Boukema heeft ook nog gezegd: U wilt de formele wet niet toetsen, maar dat-

gene, wat de lagere wetgevers doen, laat u wel toetsen. Dat is juist, maar bij de lagere wetgevers vindt dan ook niet plaats wat ten aanzien van de formele wet plaatsvindt, nl. de inschakeling van het parlement, in de regel een belangrijke wetenschappelijke discussie en het zich uiten van de publieke opinie. Ik sluit niet uit, dat het laatste bij de lagere wetgeving ook een enkele maal gebeurt, maar in de mate waarin het bij de totstandkoming van wetten gebeurt, zou het zeker niet gebeuren. De geachte afgevaardigde de heer Troostwijk, bij wiens betoog op dit punt ik mij graag aansluit, heeft omstandig uiteengezet welke waarborgen in de gehele procedure al te vinden zijn. Ik voeg hieraan ten slotte nog toe: In ons stelsel, waarin het Verdrag van Rom geldt, kan men altijd ook nog naar Straatsburg. De rechtsgang zou zeker belangrijk worden verlengd, wanneer men eerst nog een toetsing in Nederland zou inbouwen en dan vervolgens nog de mogelijkheid zou geven, naar Straatsburg te gaan. Ik erken, dat het Verdrag van Rome beperkter is dan onze Grondwet in bepaalde opzichten. Het zal, indien gebeurt wat wij hopen, nl. de uitbreiding van de grondrechten, nog beperkter worden dan het nu reeds is. Voor een aantal zeer fundamentele grondrechten kan men evenwel al de toets door Straatsburg laten aanleggen.

Ik kom thans tot het referendum. Er zijn verschillende redenen waarom ik de voorkeur geef aan besluitvorming door vertegenwoordigende lichamen of door bestuursorganen boven besluitvorming door middel van directe volksstemmingen. Het belangrijkste argument is niet, dat het referendum in de praktijk blijkt conservatief uit te vallen, maar het is wel een feit, waarop men de aandacht mag vestigen en waaruit men bepaalde conclusies mag trekken omtrent de wenselijkheid van het invoeren van een dergelijk instituut. In de nota is ook gewezen op het gevaar, dat het aanvragen van een referendum het gevolg kan zijn van het richten van de publieke belangstelling op één aspect van de zaak met voorbijgaan van de samenhang daarvan met andere aspecten. Hoe is de situatie? De leden van het parlement – ik beperk mij nu maar tot het parlement – zijn gekozen met een bepaalde taak en een bepaalde verantwoordelijkheid, nl. om vanuit hun visie en – ik acht dat niet in alle gevallen onjuist – van uit het belang van de groep, die zij met name vertegenwoordigen, de besluiten te nemen, die zij in het algemeen belang nodig achten. Zij zijn kandidaat gesteld

De Gaay Fortman

door een partij, gekozen door een deel van de kiezers op een programma, waarin globaal alle politieke punten aan bod zijn gekomen. Zij maken als kamerlid deel uit van een fractie, maar zij vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk, zoals ook in het voorlopig verslag is opgemerkt, en zij hebben de belangen van het gehele Nederlandse volk te dienen. Daar ligt hun verantwoordelijkheid. Op die verantwoordelijkheid kunnen zij worden aangesproken door hun collega's, door hun partij, door de pers en door alle Nederlanders, die daaraan behoefte hebben. Zij moeten op alle mogelijke manieren rekenschap afleggen van wat zij in politieke zin doen.

Het is deze zelfde gedachte, de idee van de concrete verantwoordelijkheid voor overheidsbesluiten en voor overheidshandelen, die ook de achtergrond vormt van de recente wijziging van artikel 113 van de Provinciewet, waarbij de verantwoordingsplicht van de Commissaris van de Koningin en van de gedeputeerden is uitgebreid.

Wordt de vraag, of een bepaald besluit moet worden genomen, aan de kiezers als zodanig voorgelegd, dan liggen de zaken geheel anders. De verantwoordelijkheid voor het geheel ligt dan in theorie bij alle kiezers gezamenlijk, maar dat is zulk een amorfe massa, dat die verantwoordelijkheid in feite is verdwenen. De kiezers zijn anoniem, zij brengen hun stem in het geheim uit en er is op het menselijke vlak niemand, die hun verantwoording zou kunnen afnemen.

Zonder die verantwoordelijkheid is er geen enkele waarborg, dat niet het belang, dat door de meerderheid van de kiezers wordt gezien als het eigenbelang, de doorslag zal geven boven het algemene belang. Dit wil zeggen: Het belang, dat bij afweging tegen alle andere relevante belangen het zwaarste is. Wat het zwaarste is, daarover kan men van mening verschillen, maar essentieel is dat een redelijke afweging van alle belangen, die op het spel staan, geschiedt. Deze overwegingen hebben ook het standpunt bepaald ten opzichte van eventuele referenda op gemeentelijk niveau, zoals ik ook in de Tweede Kamer heb uiteengezet.

Ik zal niet ontkennen, dat tegenover de nadelen, die ik zo juist noemde, er ook voordelen zijn. Men kan een opsomming van die voordelen vinden in het rapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet. Ik erken ook wel, dat die voordelen er zijn.

Bij afweging moet ik echter zeggen, dat de nadelen overwegen. Dit standpunt wordt door het kabinet gedeeld.

De geachte afgevaardigden de heren De Geer en Polak hebben gesproken over de kiesdrempel. Zij stelden: Uw gedachte van het beperkte stelsel van evenredige vertegenwoordiging of het beperkte districtenstelsel is niet aanvaard, maar er is nog een ander middel om de versplintering tegen te gaan, namelijk de invoering van een kiesdrempel. Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben in de nota al uiteengezet, dat wij geen voorstanders zijn van een kiesdrempel. Het zou iets anders zijn geweest wanneer deze drempel in 1923 niet voor het overgrote gedeelte was afgeschaft. Haar thans in te voeren, nu een veelheid van kleine partijen aan het politieke bedrijf deelneemt, lijkt ons niet fraai. Bovendien komt de zaak vanzelf aan de orde – althans dat hoop ik – aangezien er een initiatiefontwerp tot invoering van de kiesdrempel bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit ontwerp staat op het moment op naam van de heer Van der Sanden, lid van die Kamer. Ik zie met grote belangstelling de behandeling ervan in de Tweede Kamer – en mogelijk ook in deze Kamer – tegemoet.

De geachte afgevaardigde de heer Teijssen heeft enkele woorden gewijd aan het feit, dat wij van oordeel zijn, dat in de Grondwet een bepaling over gewesten moet worden opgenomen. Hij heeft mij beloofd, daarover ook de volgende week met mij te zullen handelen.

De heer **Teijssen** (K.V.P.): Er zal namens mijn fractie over gesproken worden, maar niet door mij.

Minister De Gaay Fortman: Dat had ik zo begrepen, mijnheer de Voorzitter. In elk geval heeft u gezegd: Denk erom, wij gaan er nog met u over aan de praat.

Bij deze kwestie is niet het stelsel van gewestvorming aan de orde. Wat ons voor ogen staat, is de bepaling, zoals die voorkomt in het voorstel van de staatscommissie. Deze commissie stelt voor, een artikel op te nemen als volgt: 'De wet kan in plaats van bestaande provincies of gemeenten andere territoriale openbare lichamen instellen'.

Dat is van verschillende kanten bepleit. Het lijkt ons wijs, ervoor te zorgen dat de Grondwet indien er een meerderheid voor die gedachte zou zijn de uitvoering daarvan niet bij voorbaat onmogelijk te maken. In de conceptie, zoals die langzamerhand in de boezem van de Regering aan het

groeien is, is een openbreken van de Grondwet niet nodig. Nu wij toch de Grondwet aan het wijzigen zijn en er van een niet onbelangrijke zijde voor een dergelijke mogelijkheid is gepleit leek het ons verstandig, ervoor te zorgen dat men ook los van de bestaande provincies en gemeenten territoriale openbare lichamen zou kunnen creëren die een afwijkende structuur hebben.

De geachte afgevaardigde de heer Schwarz heeft bepleit de Raad van State in te schakelen voor de behandeling van initiatief-wetsontwerpen in beide Kamers. De geachte afgevaardigde heeft mij gezegd dat hij door verplichtingen elders slechts een gedeelte van mijn toespraak zou kunnen horen. De Grondwet verzet zich op het ogenblik tegen zijn gedachte, want zij zegt in het eerste lid van artikel 84:

'De Koning brengt ter overweging bij de Raad van State alle voorstellen door hem aan de Staten-Generaal te doen of door deze aan hem gedaan'.

Daarin ligt opgesloten dat de Koning dat pas kan doen wanneer het initiatief-ontwerp beide Kamers is gepasseerd.

De staatscommissie-Cals-Donner heeft hierop ook al gewezen. Zij heeft voorgesteld, de Grondwet op dit punt te wijzigen, zodat de mogelijkheid zal ontstaan de Raad van State te horen in een vroeger stadium. De Regering zal dit bij de grondwetsherziening zeker moeten overwegen. Die overweging kan ik de geachte afgevaardigde toezeggen.

De geachte afgevaardigde de heer Polak heeft nog aangedrongen op grondwettelijke regeling, althans een vermelding in de Grondwet van politieke partijen. Artikel 9 van de Grondwet laat wettelijke regeling van het verenigingsrecht toe in het belang van de openbare orde. Anders dan de geachte afgevaardigde de heer Polak meent zou dit mijns inziens toelaten bepaalde regelen omtrent de democratische besluitvorming en het financieel beheer van politieke partijen, bij de wet te stellen. Het komt erop neer dat ik niet direct zie, dat het noodzakelijk is dit via een grondwetswijziging mogelijk te maken. Ik geloof dat het al kan via artikel 9 van de Grondwet.

Het is heel iets anders of men daarvoor zal moeten zijn. Ik heb de indruk dat de meeste politieke partijen in Nederland die iets voorstellen zo democratisch geregeld zijn dat men kan zeggen dat wordt voldaan aan redelijke eisen. Ik meen dat het in de lijn van de geachte afgevaardigde ligt als er slechts dan wettelijke regelingen wor-

De Gaay Fortman

den gemaakt als er in de praktijk de aanwijzing is dat zich minder gewenste toestanden voordoen.

Om het maar ronduit te zeggen: Ik wil de vraag omtrent de verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht ontlopen. Daarover vindt binnen de kring van het kabinet nog overleg plaats. Ik kan niet de vrijmoedigheid vinden daarover op dit ogenblik mededelingen te doen. Het zal in elk geval duidelijk zijn dat hierbij ook aan de orde komt de meerderjarigheidsgrens, zoals ook door de geachte afgevaardigde de heer De Geer is opgemerkt.

Er zijn ons twee wensen meegegeven. In de eerste plaats heeft men ons opgewektheid bij de voortzetting van het werk toegewenst. In de tweede plaats heeft de geachte afgevaardigde de heer Troostwijk ons minder tegenwind toegewenst. Aan opgewektheid ontbreekt het ons niet; ook als wij zien wat er is overgebleven aan werk is dat dermate interessant en boeiend dat zowel mijn medewerkers als ik en niet te vergeten de regeringscommissaris de toezegging kunnen doen, dat wij ons werk met opgewektheid zullen blijven verrichten. Er is wel een mits. Wij hopen iets meer vruchten van ons werk te zien dan ons tot nu toe zijn toegevallen.

Ik moet eerlijk zeggen, dat ik de wens van de heer Troostwijk inzake 'minder tegenwind' een wat bescheiden wens vind. Wij zouden graag zien, dat wij bij de voortzetting van dit werk een flinke meewind krijgen.



De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn korte uiteenzetting beginnen met te zeggen, dat ik het op hoge prijs stel, dat ik in deze hoge vergadering het woord mag voeren in een zaak, die altijd gewichtig blijft, ook indien men de relativiteit van een grondwetsherziening in de tegenwoordige tijd inziet.

Er zijn voor mij weinig punten overgebleven. Een daarvan betreft de sociale grondrechten, waarover de heer Boukema en ook anderen enkele opmerkingen hebben gemaakt, die ik van bijzonder veel belang vond. In het algemeen kan men – en dat verheugt ons – vaststellen, dat de gedachte om bepalingen omtrent sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen zeer veel goede weerklank heeft gevonden. Daarbij hebben wij ook van de heer Boukema de begrijpelijke vermaning gekregen, dat wij met de formulering ervan voorzichtig moeten zijn, dat

wij moeten bedenken, dat de bepalingen omtrent sociale grondrechten in de regel zo moeten worden geformuleerd, dat men rekening houdt met het feit, dat zij als regel voor de rechter niet afdwingbaar zullen zijn. Hij heeft ons ervoor gewaarschuwd, hiervan geen subjectieve rechten te maken. Hij heeft erop aangedrongen, te volstaan met een opdracht tot regeling aan de wetgever, of eventueel een aanbeveling aan de overheid, zoals nu al in de Grondwet staat ten aanzien van het onderwijs en het armenbestuur, ten aanzien waarvan ik het eens ben met de opmerking van de heer De Geer van Oudegein, dat een dergelijke ouderwetse betiteling uit onze Grondwet dient te verdwijnen.

Met de heer Boukema ben ik van mening, dat men voorzichtig moet zijn met bepalingen omtrent sociale grondrechten. Slechts wanneer er een begin van realisering is, zodat men vrij zeker weet, dat een en ander niet een holle frase zal blijven, heeft het zin om dergelijke bepalingen in de Grondwet op te nemen. Ik kan hem zeggen, dat hij daarmee steun heeft gegeven aan de gedachten welke ook bij het kabinet en bij degenen, die medewerking mogen verlenen bij de formulering van de voorstellen van het kabinet, leeft.

Een tweede punt, dat de aandacht heeft getrokken en dat mij als jurist heeft geprikkeld, betreft de vraag van de heren Troostwijk en De Geer van Oudegein, of de Regering niet van mening is, dat althans voor een consultatief referendum op nationaal niveau een grondwettelijke basis nodig of gewenst is. De heer Troostwijk sprak in dat verband over een soort van 'raambepaling'. Anders zou deze figuur staatsrechtelijk te veel in de lucht hangen. De heer De Geer van Oudegein voegde daaraan toe, dat zijns inziens een wettelijk fundament voor een consultatief referendum op landsniveau wellicht gewenst is.

Ik kan zeggen, dat wij die laatste vraag in beginsel bevestigend beantwoorden. Als wij zeggen 'in beginsel', dan bedoelen wij daar wel iets mee. Wanneer een instituut voldoende betekenis krijgt, kan het nodig en zeer wenselijk zijn, daarover een bepaling in de Grondwet op te nemen, ook al is dat strikt juridisch niet noodzakelijk. Ik meen, dat dit bij het laatste het geval is. In het algemeen is niet gebleken van een neiging van betekenis op nationaal niveau referenda te houden. Dat kan natuurlijk veranderen. Wanneer deze neiging in belangrijke mate zou gaan voorkomen, dan zal er misschien reden zijn om te zeggen, dat het wenselijk is,

daarover een bepaling in de Grondwet op te nemen.

Ik wil een vergelijking maken met iets, dat niet in de Grondwet staat maar nochtans in de wet zal komen, namelijk het punt van de ombudsman. Ook ten aanzien daarvan aarzelt de Regering niet, een voorstel te zullen doen tot regeling bij de wet, terwijl er in de Grondwet nog geen bepaling ter zake voorkomt.

Het instituut van de ombudsman wordt echter zo gewichtig gevonden dat men meent deze instelling bij invoering in de Grondwet te moeten verankeren.

Iets dergelijks zou zich bij het consultatief referendum ook kunnen voordoen. Het is denkbaar dat er op nationaal niveau een dusdanige praktijk zal ontstaan, dat het wenselijk is, daarvoor een bepaling op te nemen. Een wettelijke regeling zal in ieder geval nodig zijn. Men kan niet zo maar in het wilde weg een consultatief referendum organiseren op het nationaal niveau. Daarvoor zal ook de medewerking van bij voorbeeld de gemeentebesturen nodig zijn, zoals ook bij de uitvoering van de Kieswet het geval is. Daarvoor zou dan een wettelijke grondslag moeten worden gegeven. Ik kan echter zeggen: zeer actueel lijkt mij die vraag niet.

De heer Polak vroeg zich af of de Grondwet thans toelaat, een consultatief referendum te houden. Hij heeft daarbij nog eens gewezen op de bepaling, dat de Staten-Generaal stemmen zonder last of ruggespraak met hen, die hen benoemen.

Mijnheer de Voorzitter! In zijn belangwekkend betoog wees de heer Polak op het feit, dat de Grondwet een historisch document is. Als dit ergens uit blijkt – het blijkt uit meer punten – dan is het wel uit die bepaling. De woorden 'last of ruggespraak' grijpen immers terug tot vóór de Franse tijd naar het staatsrecht van de Republiek der Zeven Provinciën.

Soms gebeurde het, dat de afgevaardigden van de provinciën in de Staten-Generaal zeiden, dat zij eerst ruggespraak moesten houden met de staten van hun provinciën. Zeker in deze zaal, de vergaderzaal van de Staten van Holland, worden wij daaraan herinnerd. Die afgevaardigden moesten dan toestemming vragen om zich wel of niet achter het besluit te scharen, dat moest worden genomen in de Staten-Generaal. Bij die ruggespraak wordt dus gedacht aan een toestemming en niet aan een raadpleging.

Ik meen derhalve, dat men rustig kan staande houden dat de Grondwet,

Simons

zoals die thans luidt, zich niet verzet tegen het houden van een consultatief referendum, ook op nationaal niveau.

Daarbij moeten echter de twee volgende punten in aanmerking worden genomen. In de eerste plaats zal voor de uitvoering een wettelijke basis zijn vereist. Voorts zal, als het instituut een grotere betekenis gaat krijgen, het zeker wenselijk zijn daarover iets in de Grondwet op te nemen.

□

De heer De Geer van Oudegein

(C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Allereerst wil ik mijn dank uitspreken voor de beantwoording van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

In eerste termijn heb ik een paar vragen gesteld over een eventuele verhoging van de kiesdrempel. Ik meen nu van de Minister van Binnenlandse Zaken begrepen te hebben, dat afgezien is van het doen van een voorstel in die richting omdat het kabinet er zelf niet voor voelt. Mijn vraag was namelijk of dat de reden was, of dat de reden was dat ervoor geen meerderheid in het parlement werd verwacht. Ik meen dat ik goed verstaan heb dat het kabinet er zelf niets voor voelt een voorstel in die richting te doen. Ik zou daarop nog wel een nadere toelichting willen hebben. Het is mij niet helemaal duidelijk geworden. Van de zijde van het kabinet is aanvankelijk – door de behandeling in de Tweede Kamer is dat nu van de baan – voorgesteld, onder meer te komen tot invoering van een zeker districtenstelsel. Wanneer dat voornemen zou zijn gerealiseerd, zou dat – dat is toch niet voor tegenspraak vatbaar – tot gevolg hebben gehad dat de mogelijkheid voor intrede in het parlement voor kleinere partijen onmogelijk dan wel in zeer aanzienlijke mate beperkt zou zijn. Ik meen zelfs wel te mogen stellen dat dit een van de doelstellingen van dat voornemen was. Nu begrijp ik niet goed dat nu juist hetzelfde argument wordt aangevoerd als een overweging die zich verzet tegen het komen met een voorstel tot een verhoging van de kiesdrempel.

Ik ben bijzonder verheugd over het antwoord van de regeringscommissaris prof. Simons met betrekking tot het consultatief referendum. Ik heb van hem precies gehoord wat ik had willen horen en wat ik ook in eerste instantie gevraagd heb te mogen horen. Juridisch is het niet noodzakelijk, maar wel gewenst om een bepaling in de Grondwet op te nemen indien zou blijken, dat het houden van consultatieve referen-

da nastrevenswaardig zou worden geacht, hetgeen op het ogenblik niet het geval is, en in ieder geval, wanneer men tot het houden van een consultatief referendum zou willen overgaan, zal daaraan tevoren een wettelijke grondslag moeten worden gegeven. Het viel mij op, dat prof. Simons daarbij niet het woord 'gewenst', maar 'noodzakelijk' gebruikte. Dat was precies mijn standpunt. Uit de memorie van antwoord meende ik het anders te moeten opmaken. Wat dit punt betreft, ben ik nu volledig gerustgesteld.

□

De heer Boukema (A.R.P.): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik wil mijn dank uitspreken aan het adres van degenen die namens de Regering antwoord hebben gegeven, inclusief de Minister-President die, naar ik heb begrepen, voor andere bezigheden is vertrokken.

De heer Den Uyl heeft gereageerd op mijn wat relativerende opmerkingen met betrekking tot het belang van de verworpen voorstellen in de Tweede Kamer, derhalve het voorstel aangaande de gekozen formateur en het kiesstelsel. Hij heeft dat belang nog eens onderstreept, menende dat de bestaande staatkundige structuren slechts betrekkelijke mogelijkheden bieden om aan de behoefte aan inspraak en vernieuwing te voldoen. Ik ben wat optimistischer en meen dat de bestaande staatkundige structuren wel degelijk nog royale mogelijkheden bieden. Ik vind dat er teveel accent is gelegd op deze voorstellen en dat de indruk is gewekt dat dit de enige mogelijkheid was om tot een reële vernieuwing te komen. Vooral het gedrag van de politieke partijen voor de verkiezing maakt, dat, als het nu gaat om de kabinetsformatie, het mogelijk is dat redelijk snel een kabinet tot stand kan komen. Overigens heb ik ook al aangegeven dat verwerping van de voorstellen met betrekking tot het kiesstelsel niet mijn grote instemming had.

Ook de Minister van Binnenlandse Zaken heeft gereageerd op mijn relativerende opmerkingen, vooral ook op mijn verwijzing naar belangrijker problemen, waarbij ik onder andere heb gewezen op de afnemende macht van kabinet en parlement om in vrijheid een beleid te formuleren en door te zetten. Hij informeerde of ik daarbij ook op het oog had de afnemende bereidheid van de bevolking om zich aan aangenomen wetten en regelingen te houden. Bij een betrekkelijk beperkte behandeling van dit soort vraagstukken kan men niet op alles ingaan. Ik

heb hierbij aan twee zaken gedacht. In de eerste plaats het feit van de internationale verwevenheid van het Nederlandse beleid en in de tweede plaats het door de Minister van Binnenlandse Zaken genoemde punt. Wanneer men erkent dat die afnemende macht inderdaad een buitengewoon belangrijk probleem is, dan acht ik dat ook een mooie illustratie van wat ik heb gesteld. Mijs inziens maakt het bijzonder weinig uit voor de bereidheid om zich aan een regeling te houden, hoe het kabinet is gevormd dat met die regeling is gekomen. Met mijn verwijzing naar die problemen heb ik natuurlijk niet beoogd aan te geven hoe erop gereageerd zou moeten worden. Ik heb alleen maar willen zeggen dat de oorspronkelijk voorgenomen herziening van de Grondwet slechts een marginale bijdrage tot de oplossing van genoemde problemen zou hebben kunnen leveren. Dat geldt ook in het algemeen voor de wijziging van de Grondwet.

Terecht heeft de Minister van Binnenlandse Zaken opgemerkt dat over toetsing zeer lang kan worden gesproken. Dat moeten wij natuurlijk niet doen. Hij heeft gezegd dat er een verwarring in de redenering te constateren viel, die erin zou bestaan dat men enerzijds pleit voor een toetsing door een onafhankelijk orgaan, terwijl men anderzijds geen oog heeft voor het feit dat, juist door een dergelijke toetsingsbevoegdheid te geven, het onafhankelijke orgaan zijn onafhankelijkheid dreigt te verliezen en een soort mikpunt van politieke pressie zou kunnen worden. Ik geloof niet dat van een verwarring in de redenering kan worden gesproken. Het lijkt mij meer een verschil in taxatie van de gevolgen van de invoering van het toetsingsrecht. Op dat punt verschillen wij. Misschien zouden wij het uiteindelijk met elkaar eens kunnen worden als wij er beiden nog langer over zouden nadenken. Gezien de standpunten die ten aanzien van dit probleem zijn ingenomen, heeft het naar mijn mening echter weinig zin om er nu verder over te discussiëren.

Er is gezegd dat de invoering van het toetsingsrecht vertragend zou werken. Dat valt naar mijn mening wel mee, omdat te verwachten valt dat, wanneer iemand de strijdigheid van een wettelijke regeling met de Grondwet zal bepleiten, hij tegelijkertijd zal aanvoeren dat er strijd is met het Verdrag van Rome. Aangezien ook de Nederlandse rechter de wet in formele zin aan het Verdrag mag toetsen, gaat dat in één moeite door en zal van vertraging geen sprake zijn. Men kan inder-

Boukema

daad naar Straatsburg. Het hoeft natuurlijk niet, omdat ook de Nederlandse rechter mag toetsen.

Ik wil nog een punt bespreken waarover ik in eerste termijn niet heb gesproken, namelijk het vraagstuk van de regeling van politieke partijen. In het verleden heb ik al eens aangedrongen om nader te overwegen of het niet wenselijk zou zijn, op bepaalde punten een wettelijke regeling te maken. Ik ben die gedachte nog steeds toegeedaan. Het gaat er nu om of artikel 9 van de Grondwet toestaat dat een dergelijke regeling tot stand wordt gebracht. De heer Polak meent van niet en de Minister meent van wel. Ik meen dat in dit geval het gelijk meer aan de kant van de Minister ligt. Als men let op de geschiedenis van de totstandkoming van het begrip openbare orde in dat artikel, kan men tot geen andere conclusie komen dan dat het een buitengewoon ruim te interpreteren begrip is. Daar valt zeker onder een regeling, die op een bepaald gebied de vrijheid van vereniging en vergadering zou beperken.

Overigens zien wij hierbij hoe nuttig de invoering van het toetsingsrecht zou zijn. Op dit punt kunnen wij nu van een rechter geen uitspraak krijgen. De wetgever heeft hier het laatste woord en dan zal het nodig zijn dat de Minister en de heer Polak het uiteindelijk met elkaar eens worden.

Ik wil nog op één punt de aandacht vestigen. Er is gevraagd of de voornemens, zoals die op het ogenblik luiden ten aanzien van de Eerste Kamer, ook zo kunnen worden geïnterpreteerd, dat de regelingen met betrekking tot de Eerste Kamer, zoals die nu in de Grondwet luiden, globaal niet worden gedeconstitutionaliseerd, maar in de Grondwet opgenomen blijven.

□

De heer **Polak** (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de leden van de Regering en de regeringscommissaris hoogst dankbaar voor hun betogen, die, naar ik meen, wel enige opheldering op moeilijke punten hebben gebracht en reeds daardoor het nut van dit debat duidelijk aantonen. De Minister-President, die helaas weg moest – wat ik volkomen kan billijken; zelfs enige vreugde om weg te kunnen gaan kan ik mij wel voorstellen – heeft de elasticiteit van mijn denken geprezen, maar zoals gewoonlijk bij zijn loftuitingen, zat hier een angel – en niet eens diep – verborgen. Hij heeft de geschiedenis van de grondwetsherziening op-

gehaald, beginnend met de heer Toxopeus, die mijns inziens niet genoeg kan worden genoemd, tot aan het kabinet-De Jong, waarbij hij de indruk heeft gevestigd dat de heer De Jong gewoon was mijn woorden weer te geven. Ik moet hem deze illusie ontnemen. Ik begrijp nu wel hoe belangrijk de positie van de heer Van Agt is.

Ook in het kabinet-De Jong is hierover natuurlijk herhaaldelijk gesproken en de Minister heeft dat kabinet juist geciteerd. Ik heb in dat kabinet – ik mag dat misschien verklappen en anders riskeer ik maar een vervolging, al bedenk ik dat ik hier niet vervolgbaar ben – al gezegd wat ik de heer Boukema vanmorgen veel beter heb horen zeggen, namelijk: het zit niet in die Grondwet, het zit in heel andere dingen. Ik heb zelf wel eens gezegd: sociologische dingen, maar dan werd ik zo uitgelachen dat ik verder mijn mond maar hield, hoewel ik dat lachen wel kon begrijpen. De moeilijkheden zitten niet in de Grondwet; die laat een betere toepassing toe. Toen men dat althans echter per se nog eens wilde laten bestuderen door wijze mannen zoals de leden van de staatscommissie-Cals-Donner, kon ik dat alleen maar toejuichen. Als ik het verkeerd zag, zou het wel blijken. In de loop der jaren ben ik er echter niet van overtuigd dat de moeilijkheden inderdaad aan de Grondwet zijn te wijten. Dat ik op dit punt – wat ik overigens geen verdienste vind – consequent ben, blijkt hieruit dat ik in het pre-advies dat hier vanmorgen ook even ter sprake kwam al heb gezegd: 'Die Grondwet kan nog best mee. Als je haar eens op de helling zet, dan moet je er vooral die sociale grondrechten inzetten, maar enige haast is er niet.' Dat kan ik nu nog zeggen.

De Minister-President zei dat ik eerst enthousiast was voor een nieuwe grondwet en dat ik nu die niet meer wil. Zo is het niet. Ik moet mij wel zeer onduidelijk hebben uitgedrukt. Ik heb gezegd dat ik aan allerlei nodige wijzigingen – het woordje 'ik' is in dit verband niet belangrijk, het betreft mijn fractie – graag wil meewerken. Ik heb de aanvulling en versterking van de vrijheidsrechten, de opnemings van de sociale grondrechten, het mogelijk maken van gewestvorming etc. genoemd. Waar ik mij alleen tegen gekeerd heb, is die gedachte van een herschrijving, het plan voor een mooie, up to date Grondwet. Ik heb gezegd dat dit een onderschatting is van het begrip Grondwet en van de betekenis van onze Grondwet in haar historische ontwikkeling. Natuurlijk moet

men haar wijzigen en aanvullen als dat nodig is. Wij hebben dat vaak gedaan, vaker dan menig ander land. Dat is een Nederlandse traditie en wij moeten daarmee doorgaan. Maar een hele nieuwe Grondwet te maken, is niet verstandig. Daarom ben ik wat verwonderd dat de Minister van Binnenlandse Zaken, die verwonderd was over mijn betoog, mij gezegd heeft: Gij wilt blijkbaar een stilstaande vijver die moet worden beschermd. Hij heeft dat gecontrasteerd, net als de Minister-President, met mijn vroegere houding toen ik toch wel enthousiast aan nieuwe wetgeving heb meegewerkt. Mijnheer de Voorzitter! Het is net omgekeerd. Ik heb ook vanmorgen van enthousiasme voor nieuwe wetgeving blijk gegeven. Ik heb onderwerpen opgenoemd, zoals de milieuwetgeving, de ruimtelijke ordening, de sociale verzekeringen en het maatschappelijk werk, waar dringend wetgeving nodig is. Er is een enorme achterstand op elk gebied van wetgeving. Daaraan moeten wij werken, maar niet aan allerlei kleine details in de Grondwet, die toch tot allerlei debatten en tijdrovende bezigheden van ambtenaren, ministers en kamerleden leiden en die niet urgent zijn. Ik ben misschien wat seniel aan het worden, maar toch niet een stilstaande vijver. Integendeel! Ik heb het kabinet opgeroepen tot tal van herzieningen en het een verkeerde prioriteitenstelling verwerpen. Ik moet dit verwijt dus verre van mij werpen. Ik herhaal: herzie alles wat herziening behoeft en laat verder de Grondwet voortbestaan.

Ik ben dankbaar dat de Minister van Binnenlandse Zaken zijn fraaie verklaring over de Eerste Kamer, die hij aan de overzijde heeft gegeven, heeft herhaald. Ik vind dit een mooi betoog en het verheugde mij het nog eens te horen. Ik was wat beducht, omdat ik toch ook nog altijd waarde hecht aan de nota, waarin op blz. 7 staat: het bezwaar tegen de doublure die de Eerste Kamer zou zijn, kan belangrijk worden verminderd door de werkzaamheid van de Eerste Kamer nog meer toe te spitsen op haar functie van heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen. Het ligt in de lijn der verwachting, aldus de nota, dat een nadere regeling van de bevoegdheden, zoals de Regering thans voorstelt, daartoe zal leiden. Op blz. 10 wordt dit herhaald: de Regering ziet ook voor de toekomst de staatkundige taak van de Eerste Kamer voornamelijk gelegen in de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen, haar beoordeling ten

Polak

aanzien van het anders dan in wetsontwerpen tot uitdrukking komende regeringsbeleid, zal slechts van beperkte aard kunnen zijn. Vervolgens komt er nog een hele paragraaf, waarin staat dat de algemene beleidscontrole in overwegende mate aan de Tweede Kamer toekomt en het ontbreken van de vertrouwensrelatie uitsluitend gevolg kan hebben als dit ontbreken zich voordoet bij de Tweede Kamer. Daarom stelde ik een vraag over de behandeling van nota's en de verdere positie van de Eerste Kamer, vragen over de vertrouwensbasis enz. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft met de rondborstigheid, hem eigen, verklaard hoe hij dit ziet. Van die verklaring neem ik dankbaar akte.

Voor de politieke partijen acht hij nu niet een regeling nodig. Ik ook niet. Ik heb alleen gesproken over het openen van de mogelijkheid van een regeling en enige bedenkingen geuit, of zulk een regeling thans wel zou kunnen worden gemaakt in het gezicht van artikel 9 van de Grondwet. De Minister heeft – en ook daar ben ik blij om – bijgevallen door de heer Boukema er de nadruk op gelegd, dat het begrip 'openbare orde' in artikel 9 zeer ruim moet worden opgevat. Ik heb die uitlegging wel eens meer gehoord. Ik vind het belangrijk dat die hier wordt gegeven. Ik vind het echter niet gelukkig dat het begrip 'openbare orde' in zoveel betekenissen wordt gebruikt. Het artikel zal bij de nieuwe redactie waaraan de regeringscommissaris werkt hopenlijk worden verduidelijkt, want ik ben het met de heer Boukema eens: als artikel 9 ooit zou worden toegepast, tot regeling van politieke partijen, zou misschien de aandrang op invoering van het toetsingsrecht toenemen ten einde van die bepaling door de rechter een uitlegging te krijgen. Aangezien ik tegen het toetsingsrecht ben, zou ik ook dit twijfelpunt liever door de grondwetgever zelf opgelost zien dan door de rechter, vooral omdat het niet alleen voor politieke partijen maar ook bij andere machtsconcentraties in verenigingen, zoals vakverenigingen en werkgeversorganisaties of andere, soms ondoorzichtige, corporaties nodig kan zijn dat de wetgever voorschriften geeft, opdat daar meer openbaarheid en meer democratische besluitvorming wordt ingevoerd.

De regeringscommissaris heeft ons nog een duidelijk college gegeven over het consultatief referendum en de ontstaansgeschiedenis van het verbod van ruggespraak, een college waar zelfs de meest kritische student

niets op zou kunnen aanmerken. Hij heeft ons verteld, waar de uitdrukking ruggespraak met hen, die benoemen, van afkomstig is. Ik geef dat allemaal toe. Het artikel kan men historisch uitleggen en dan kan men zeggen, dat het thans geen betekenis meer heeft. Daartegenover kan men stellen dat men het verbod op de leden van tegenwoordige vertegenwoordigende organen moet toepassen, omdat het in de Grondwet duidelijk tot hen is gericht. Degenen, die hen benoemen, zijn dan de kiezers. Ik begrijp, dat het geschilpunt academisch is – daarom is het misschien juist voor ons zo aantrekkelijk – omdat het verbod van ruggespraak uit de Grondwet zal verdwijnen. Om het huidige verbod zo keurig als de regeringscommissaris het deed op historische gronden de nek om te draaien is een prestatie, waar ik mijn diepe bewondering voor uitspreek.

□

Minister De Gaay Fortman: Mijnheer de Voorzitter! Zoals de geachte afgevaardigden de heren Polak en Boukema al veronderstelden, is de Minister-President vertrokken in verband met dringende ambtsbezigheden, die niet gestimuleerd waren door zijn begeerte om zo snel mogelijk deze zaal te verlaten.

De geachte afgevaardigde de heer De Geer heeft nog gevraagd, waarom ik zo tegen een kiesdrempel ben. De kiesdrempel richt zich eenzijdig, rechtstreeks tegen het bestaan van kleine partijen. Geen verschil van mening is er tussen hem en mij, dat volgens mij het aantal partijen te groot is geworden. Nu sinds 1923 de kiesdrempel tot uiterst bescheiden proporties is teruggebracht en sindsdien er een ontwikkeling in het partijwezen is geweest, vind ik het niet elegant een regeling tot stand te brengen, die met geweld een aantal mensen zal verwijderen, die op basis van het thans vigerende stelsel door de kiezers in de Kamers zijn gebracht. Wat ons voor ogen stond met de invoering van het beperkte districtenstelsel was in de eerste plaats meer combinatie van partijen te bewerkstelligen, zowel wat betreft afspraken voor hun gedrag ter zake van een kabinetsformatie alsook wat betreft het verbinden van hun lijsten. Ik ontken niet, dat het stelsel hoogstwaarschijnlijk tot beperking van het aantal partijen zou hebben geleid, maar het zou dat hebben gedaan langs een veel elegantere weg. Het zou de betrokken partijen de mogelijkheid hebben gegeven, namelijk door combinaties te zoeken, in leven te blijven. Bovendien, de kies-

drempel werkt generaal. Het beperkte districtenstelsel zou in bepaalde kiesgebieden niet tot verwijdering van bepaalde partijen hebben geleid, omdat er partijen zijn, die in bepaalde delen van het land een preponderante positie innemen, terwijl ze elders vrijwel geen steun hebben.

De heer De Geer van Oudegein (C.H.U.): Mijnheer de Voorzitter! Zou verhoging van de kiesdrempel ook niet kunnen leiden tot het zo gewenste doel bij invoering van districten, namelijk vereniging van lijsten?

Minister De Gaay Fortman: Ik kan niet ontkennen, dat dat het gevolg zal kunnen zijn. De vraag is, of men het met lijstverbinding moet bereiken dan wel dat men moet zorgen plaats te krijgen op de lijsten van anderen. Ik denk het laatste en dat maakt het nog iets moeilijker. Ik erken, dat men niet kan zeggen, dat er een zo absoluut verschil tussen beide stelsels is. Blijft wel over, dat het zich rechtstreeks richt tegen volksvertegenwoordigers, die op basis van het huidige stelsel reeds in de Kamer gekomen zijn.

De heer De Geer van Oudegein (C.H.U.): Dat rechtstreeks heeft dan toch wel een voordeel. Het is wat openlijker en eerlijker.

Minister De Gaay Fortman: Dat weet ik niet.

De heer De Geer van Oudegein (C.H.U.): Wanneer men uiteindelijk met beide systemen hetzelfde bereikt, voel ik er meer voor, dat het regelrecht gebeurt dan langs een omweg.

Minister De Gaay Fortman: Dat is niet juist. Het zijn twee verschillende stelsels, die in hun uitwerking ook een verschillend effect zullen hebben.

De heer Troostwijk (P.v.d.A.): Het hangt er helemaal vanaf, Excellentie, hoe hoog die kiesdrempel is. Dat is ter zake van het districtenstelsel niet het geval.

Minister De Gaay Fortman: Ik ben de geachte afgevaardigde de heer Troostwijk erkentelijk voor het te hulp snellen van een hulpbehoevende.

De heer Troostwijk (P.v.d.A.): Als zodanig was het niet bedoeld.

Minister De Gaay Fortman: Het was wel het geval.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Boukema is ingegaan op de opmerking van de Minister-President – ik heb mij daarbij in andere bewoordingen aangesloten – dat er grote andere problemen liggen, die

De Gaay Fortman

in deze tijd pregnanter zijn dan de kwesties, die geraakt worden door het stelsel van de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel. Naar de mening van de geachte afgevaardigde heb ik daaraan een te sterk accent gegeven. Hij heeft erop gewezen, dat op het ogenblik al de mogelijkheid bestaat, dat partijen zich met het oog op komende verkiezingen in bepaalde combinaties begeven of uiting geven aan hun voornemens ten aanzien van hun gedrag straks bij de kabinetsformatie na de verkiezingen. Het laatste kan ik niet ontkennen. De invoering van de gekozen formateur en het beperkte districtenstelsel zou daaraan een stimulans hebben kunnen geven en naar alle waarschijnlijkheid ook hebben gegeven. Dat was in wezen de strekking van de opmerkingen van de Minister-President en van mij.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde heeft gelijk, dat er een verschil in taxatie is tussen hem en mij over de werking van het toetsingsrecht. Ik ben ingenomen met zijn steun ten aanzien van de interpretatie van artikel 9 van de Grondwet. Ik begrijp alleen niet, waarom de geachte afgevaardigde de heer Boukema, gesteund door de heer Polak, uitroept: Daar ziet men nu een prachtig voorbeeld, hoe belangrijk het toetsingsrecht zou kunnen zijn. Want het geval onderscheidt zich in niets van alle andere gevallen, waarbij men ook zou kunnen uitroepen: Wat zou het toch fijn zijn, als er toetsingsrecht was. Mijn stelling is, — de heer Polak heeft het veel genuanceerder gezegd, dan ik het nu weergeef; hij heeft het conditioneel gemaakt: indien ik, enz. — dat toetsing plaatsvindt langs de lange weg, die de geachte afgevaardigde de heer Troostwijk vanmorgen zo duidelijk heeft uiteengezet. Dat is net zo goed een toetsing als in het geval de rechter optreedt. Op het ogenblik, dat de rechter niet bevoegd is en het parlement alleen, krijgt men ook een uitspraak. Goed, men krijgt dan een uitspraak van een politiek lichaam en in het geval van de rechter van iemand, die het sine ira et studio zal doen. Mijn bezwaar is, dat men de man, vrouw of het college onder grote spanning zet, een spanning, die normaliter in het werk niet te vinden is. Ik zeg niet, dat zij daaraan zouden bezwijken, want ik ken er genoeg, van wie ik weet, dat ze er niet aan zouden bezwijken. Voor de zuiverheid van de verhoudingen moet echter een dergelijke spanning niet in het stelsel van de onafhankelijke rechterlijke macht worden ingebracht.

Wat de vraag van de geachte afgevaardigde betreft over de regelingen met betrekking tot deze kamer, zoals ze in de Grondwet voorkomen, merk ik op, dat het niet het voornemen van de Regering is daarin wijziging voor te stellen, met uitzondering van het punt, waarover wij hebben gesproken, de termijn waarvoor wordt gekozen en de wijze, waarop gekozen wordt en het kiesstelsel, dat zal worden toegepast. Op dit punt heb ik vanmiddag zekere toezeggingen gedaan.

Ook de geachte afgevaardigde de heer Polak heeft zich gericht tegen de Minister-President. Aangezien ik mij bij de Minister-President heb aangesloten, mag ik dan per procuratie trachten er zelf nog even iets over te zeggen. Ik heb het idee, dat, indien er een misverstand is, het hierin is gelegen dat wij, zoals wij hier achter de tafel zaten, het citaat van de heer Struycken geen stimulans vonden om de Grondwet aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Daarin ligt, dunkt mij, het verschil van mening. Het is misschien een verschil van mening in de snelheid van lopen. Misschien zouden wij iets sneller lopen dan de geachte afgevaardigde. De heer Struycken, althans zo kwam het bij ons over, maar wij hadden de tekst niet voor ons, wilde liefst helemaal niet lopen, in de trant van *all is for the best in the best of all possible words*. Dit leek ons niet zo aantrekkelijk en dat was de reden, waarom wij met graagte de gelegenheid hebben aangegrepen om met de geachte afgevaardigde een steekspel aan te gaan.

De geachte afgevaardigde heeft gezegd: U kunt beter uw wetgevende werk, dat omvangrijk is — en dat is juist — vervullen wanneer u deze algemene grondwetsherziening eruit licht. Dat zou dan toch jammer zijn, van al het werk, dat in feite gereed ligt om in wetsontwerpen omgezet te worden. Bovendien gaat het niet om kleine details. Er zal wel eens iets zijn, waarvan men zegt, dat het net zo goed had kunnen blijven staan, maar in het algemeen gaat het om modernisering van een aantal bepalingen, die naar de redactie, die zij op het ogenblik hebben, geen duidelijk beeld meer geven van onze staatsrechtelijke verhoudingen. Ik heb al gesproken over de uitbreiding en betere formulering van de grondrechten, de opneming van de sociale grondrechten en zo zijn er nog een aantal andere zaken, die het naar mijn mening de moeite waard maken, met het werk door te gaan.

Nog even wil ik iets zeggen over de positie van de Eerste Kamer. Ik denk,

dat het niet toevallig is, dat de verdediging van de Minister van Binnenlandse Zaken, die gelukkig jaren van zijn leven in deze Kamer heeft doorgebracht, wellicht een wat andere toon had dan de kille bewoordingen van de nota. Niemand in deze Kamer kan ontkennen, dat *doublure* hier voorkomt, maar veel minder dan het geval was toen ik in 1960 in de Kamer kwam. De Kamer is zich kennelijk steeds meer van die *doublure* bewust geworden, is haar best gaan doen *doublures* te vermijden. Geheel vermijden daarvan is overigens niet mogelijk, want wanneer men wetsontwerpen en beleidsvoornemens in twee politieke lichamen bespreekt, is het uitgesloten dat in het ene lichaam altijd geheel nieuwe zaken aan de orde worden gesteld, nadat het andere lichaam heeft gesproken. Er blijft op dat punt altijd iets onbevredigends. Ik vind, dat de voordelen echter zodanig overwegen, dat het tweekamerstelsel in ons bestel een gelukkig stelsel is.

De beraadslaging wordt gesloten.

Sluiting: 16.22 uur.

