

Zitting 1978–1979

14 222

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal**

Nr. 7

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 juni 1979

#### **Algemeen**

##### *Inleiding*

Alvorens in te gaan op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsontwerp en de memorie van toelichting aanleiding hebben gegeven willen wij er onze voldoening over uitspreken dat de behandeling van de ontwerpen van wet die te zamen het derde hoofdstuk van de nieuwe Grondwet zullen vormen, in gang is gezet.

*Wij onderschrijven het uitgangspunt van onze ambtsvoorgangers, dat geen veranderingen van betekenis in de positie van de beide kamers der Staten-Generaal dienen te worden aangebracht en kunnen dan ook instemmen met de ingediende herzieningsvoorstellen betreffende dit hoofdstuk. Wel zouden wij, mede gezien de opmerkingen in de voorlopige verslagen, voor enkele van de artikelen een wat andere redactie willen voorstellen. Wij komen daarop in de desbetreffende memories van antwoord terug.*

De leden van de C.D.A.-fractie, die de memorie van toelichting bij het wetsontwerp nr. 14 222 betrekkelijk mager achtten, met name wat betreft punten waarvoor het vorige kabinet heeft afgezien van het doen van voorstellen, hopen wij een duidelijk beeld van onze opvattingen ter zake te geven. Overigens merken wij hier reeds aanstonds op dat een aantal punten waaromtrent geen wijzigingsvoorstellen zijn gedaan, al uitvoerig zijn besproken bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. De bij die gelegenheid gevoerde discussies en de toen door de kamers ingenomen standpunten liggen aan de ingediende wetsontwerpen ten grondslag. Het kan niet de bedoeling zijn het toen gevoerde debat bij de behandeling van deze wetsontwerpen in zijn volle omvang te herhalen.

Deze leden signaleerden het bezwaar dat de spreiding van de grondwetsherziening over meer wetsontwerpen meebrengt voor het verkrijgen van een goed totaalbeeld. Niettemin handhaafden deze leden tot ons genoeg hun instemming met de gevolgde procedure. Overigens hebben wij er begrip voor dat de eerdergenoemde leden in verband met deze procedure zich in het algemeen het recht voorbehouden op bepaalde onderdelen terug te komen en verbanden te leggen tussen de inhoud van dit wetsontwerp en die van andere wetsontwerpen.

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie instemden met de accentverschuiving naar meer zelfstandigheid van de Staten-Generaal, zoals die tot uitdrukking komt in het voorstel tot wijziging van de procedure volgens welke de Voorzitters van beide kamers worden benoemd. Met belangstelling en instemming namen wij kennis van hun visie op de verhouding tussen Staten-Generaal en Regering. Wij delen de opvatting van deze leden, dat ongeschreven regels van staatsrecht, waarop het Nederlandse parlementaire stelsel berust, zoals de vertrouwensnorm en het beginsel, dat een kamer niet twee maal met betrekking tot dezelfde zaak ontbonden mag worden, geen grondwettelijke formulering behoeven te vinden. Tot ons genoeg konden ook de leden van de fractie van de P.P.R. zich in grote lijnen vinden in de voorstellen, die inderdaad geen wijziging van de structuur van de Staten-Generaal beogen.

### Het tweekamerstelsel

Anders dan de leden van de fracties van het C.D.A., de V.V.D. en de C.P.N. betreurden de leden van de fractie van de P.v.d.A. het, dat de voorstellen tot herziening van de Grondwet geen veranderingen van betekenis in de positie van de beide kamers beogen. Zij zetten nog eens uiteen, waarom zij van oordeel zijn, dat er hoegenaamd geen reden is om de Eerste Kamer te handhaven.

Wij merken dienaangaande op, dat bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid ruime aandacht is geschonken aan deze aangelegenheid. Wij wijzen erop, dat blijkens deze nota ook onze ambtsvoorgangers het tweekamerstelsel wilden handhaven, zij het dat zij er de voorkeur aan gaven de Eerste Kamer rechtstreeks te doen verkiezen. Zij zijn in hun standpunt ten aanzien van de handhaving van het tweekamerstelsel bevestigd door de verwerping door de Tweede Kamer van de motie-De Vries, die afschaffing van de Eerste Kamer beoogde. Voorts hebben zij bij hun voorstellen terecht rekening gehouden met de aanvaarding door de Tweede Kamer van de motie-De Kwaadsteniet, waarin erop werd aangedrongen, dat de Eerste Kamer gekozen zou blijven door provinciale staten en de haar toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht zou behouden. Wij sluiten ons gaarne aan bij de mening van de leden van de fracties van de V.V.D. en D'66 dat er, na de uitvoerige bespreking in de Tweede Kamer, geen behoefte bestaat de discussie te heropenen. Wij menen daarom te mogen volstaan met een korte reactie op het betoog van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Daaraan voorafgaand willen wij echter, gezien het belang van de hier aan de orde zijnde vraag, op beknopte wijze onze visie op de positie van de Eerste Kamer uiteen zetten.

De Eerste Kamer vervult naar ons oordeel – zoals ook in de motie-De Kwaadsteniet werd gesteld – een zinvolle functie voor de werking van ons parlementaire stelsel. Zowel bij haar taak als kamer van revisie voor de wetgeving als bij haar beleidscontrolerende activiteiten verricht zij een waardevolle aanvullende toetsing die een eigen karakter heeft. De Eerste Kamer bepaalt zich door het feit dat haar leden hun hoofdwerkzaamheden buiten de kamer hebben, en door haar beperkte bevoegdheden op het terrein van de wetgeving, bij de hoofdlijnen van het beleid. Op deze wijze levert zij naar ons oordeel een belangrijke bijdrage aan de werking van ons parlementaire stelsel.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. beschouwden het ontbreken van enigerlei vorm van conflictenregeling ten aanzien van de Eerste Kamer als een ernstige lapsus in ons parlementair-democratisch systeem. Hun opmerking, dat nergens in de Grondwet is verankerd dat de Eerste Kamer in ons constitutioneel bestel slechts een bescheiden functie vervult is op zich zelf wel juist. Maar het is toch niet zonder betekenis te achten dat in de praktijk nooit de noodzaak is gebleken van een dergelijke regeling. Er bestaat

naar onze mening ook geen aanleiding voor de verwachting, dat zich een ontwikkeling zou voordoen waarbij de Eerste Kamer zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zou plaatsen en de wetgeving op hoofdzaken zou blokkeren. De positie van de Eerste Kamer wordt voor een deel bepaald door regels van ongeschreven recht. Er zijn geen dringende redenen om daarin verandering te brengen.

In dit verband vroegen deze leden waarom er zo wordt gehecht aan een revisiemogelijkheid in ons wetgevingsproces. Dit vraagstuk is ook aan de orde geweest in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944, blz. 7, l.k.)<sup>1</sup>. Onze ambtsvoorgangers meenden dat een waarborg voor deugdelijke en wel overwogen wetgeving daarin is gelegen, dat de wetsvoorstellen meer dan eenmaal en door verschillende kamers worden gezien. De heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen werd beschouwd als een waardevol element van het wetgevingsproces. Wij onderschrijven deze opvatting. Dat de legitimatie van de Eerste Kamer daarbij van indirecte aard is, achten wij, gezien de wijze waarop de Eerste Kamer haar revisietaak pleegt te vervullen, geen bezwaar.

In verband met de vraag of wellicht heroverweging nodig geacht wordt in verband met mogelijke wetstechnische fouten wezen de leden van de fractie van de P.v.d.A. erop, dat de belangrijke rol van adviescolleges, de openheid bij de voorbereiding en de adviezen van de Raad van State die gepubliceerd kunnen worden technische fouten minder waarschijnlijk maken.

Wij zouden ons willen aansluiten bij wat de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner hierover heeft opgemerkt, weergegeven in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid op blz. 7, l.k.<sup>2</sup>. De gedachte, dat door het optreden van adviserende colleges e.d. de behoefte aan een Eerste Kamer zou zijn verminderd of zelfs verdwenen, miskent zowel de aard van de bedoelde colleges als die van de Eerste Kamer. Die colleges voorzien in het voorafgaand overleg met ter zake kundigen en de bij de materie het meest betrokkenen. De zin van de behandeling in de Eerste Kamer is juist, dat de resultaten van het overleg, in de Tweede Kamer en in de voorparlementaire fase gevoerd, nog eens met enige distantie en zonder emotie kunnen worden gezien, aldus de staatscommissie. Wij onderschrijven het hier weergegevene. Dit leidt ertoe, dat wij een heroverweging door de Tweede Kamer zelf moeten afwijzen.

De eerdergenoemde leden vroegen vervolgens om een uiteenzetting van de bezwaren tegen verschillende alternatieven voor het tweekamerstelsel die door de staatscommissie zijn besproken. Zij noemden in dit verband het z.g. Bataafs-Noorse stelsel en het suspensief veto.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid wordt op blz. 7, r.k.<sup>3</sup> het Bataafs-Noorse stelsel afgewezen onder verwijzing naar de beschouwingen van de Staatscommissie-Cals/Donner in haar eindrapport (blz. 87-90).

De staatscommissie betreft bij haar beoordeling van dit stelsel ook het daarop geïnspireerde stelsel van de Commissie Parlementaire Democratie van de P.v.d.A. hetwelk vervat is in haar rapport «Het Nederlandse Parlementaire stelsel».

Een van de essentiële kenmerken van beide stelsels is, dat alle leden van het parlement in één verkiezing worden gekozen, waarna twee kamers worden gevormd. De staatscommissie wijst deze stelsels af omdat hierbij het thans bestaande verschil tussen de Tweede en de Eerste Kamer zou verdwijnen. Wij wijzen erop dat deze stelsels om die reden ook niet in overeenstemming zijn met de motie-De Kwaadsteniet.

Het suspensief veto wordt in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (blz. 10, l.k.)<sup>4</sup> afgewezen omdat daarin een vermindering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer ten aanzien van de wetgeving ligt opgesloten. Zou de Eerste Kamer een suspensief vetorecht hebben en dus nog slechts de bevoegdheid hebben om bij de Tweede Kamer op herziening of verwerping van een eerder door die kamer aangenomen ontwerp aan te dringen, dan zou van een wezenlijk functioneren van de Eerste Kamer nauwelijks meer sprake zijn, aldus de nota. Wij onderschrijven het standpunt

<sup>1</sup> Zie ook Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet? deel 12, blz. 17-18: Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

<sup>2</sup> a.w., deel 12, blz. 17.

<sup>3</sup> a.w., deel 12, blz. 19.

<sup>4</sup> a.w., deel 12, blz. 25-26.

van onze ambtsvoorgangers op dit punt en voegen daaraan toe dat ook het suspensief veto zich niet verdraagt met de motie-De Kwaadsteniet.

Ook de gedachte de heroverweging van wetsontwerpen door de Eerste Kamer aan een termijn te binden wijzen wij af. Daartoe bestaat naar onze mening geen aanleiding. Er is ook niet gebleken dat de Eerste Kamer de behandeling van de door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerpen onnodig vertraagt.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie instemden met de in de memorie van toelichting voorkomende passage, dat de voorstellen geen veranderingen van betekenis in de positie van de beide kamers der Staten-Generaal beogen. Wij zijn van oordeel dat dit oogmerk in de voorstellen tot uitdrukking is gebracht.

Wij delen de voldoening van de leden van de fractie van de V.V.D., dat het standpunt van de meerderheid van de Tweede Kamer dat de positie van de Eerste Kamer onveranderd gehandhaafd diende te blijven, bij de grondwetsherzieningsvoorstellen is geëerbiedigd.

Het spijt ons te moeten vernemen dat de opvattingen van de leden van de fractie van D'66 met betrekking tot de Staten-Generaal, die zij tot uitdrukking hebben gebracht bij de discussie over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, sindsdien geen wijzigingen hebben ondergaan en dat zij onvoldoende aanleiding zagen de Eerste Kamer te handhaven. Wij zijn het met hen eens, dat van een heropening van het debat over deze kwestie thans ware af te zien.

De leden van de fractie van de P.P.R., die verzochten om een nadere motivering van het voorstel om in een niet-federale staat als Nederland een tweekamerstelsel te handhaven wijzen wij erop, dat dit systeem niet alleen in federale staten voorkomt, maar ook in andere unitaire staten dan Nederland. Wel zullen de beweegredenen voor een tweekamerstelsel in een federale staat *andere kunnen zijn dan in een eenheidsstaat*. Zoals wij hierboven al hebben gesteld menen wij dat het niet juist zou zijn de discussie over de handhaving van het tweekamerstelsel in ons land te heropenen.

### **Terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden en plaatsvervangend kamerlidmaatschap**

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D., de P.P.R. en de C.P.N. het erover eens waren dat niet moet worden overgegaan tot een stelsel van plaatsvervangende kamerleden.

Met belangstelling namen wij kennis van de opmerking van de leden van de fractie van de P.v.d.A. over de stelling, dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet aanvaardbaar is. Wij zouden deze leden erop willen wijzen dat de memorie van toelichting een wat voorzichtiger formulering hanteert. Met de in de memorie van toelichting gebezigde bewoordingen «niet of nauwelijks aanvaardbaar» wordt bij voorbeeld het optreden van een interim-kabinet zonder voorafgaande verkiezingen niet uitgesloten.

Wij verwijzen ook naar hetgeen op dit punt in het nader rapport naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is gezegd.

De leden van de fractie van het C.D.A. achtten het echter de vraag of de «huidige opvattingen» op dit punt in elke situatie en in de toekomst opgeld zullen blijven doen. Wij erkennen dat het hier niet gaat om een in ons staatsrecht neergelegde regel en dat de opvattingen zich nader kunnen ontwikkelen. Ten aanzien van de vraag of het niet minder juist is bij voorbaat te stellen dat ter gelegenheid van tussentijdse kabinetswisseling verkiezingen

worden uitgeschreven, merken wij op, dat het ons – herinnerend aan de reacties op een dergelijk gebeuren in het niet al te verre verleden – voorshands niet waarschijnlijk lijkt dat het optreden van een geheel andere regeringscombinatie zonder voorafgaande verkiezingen positief zou worden gewaardeerd.

Wij erkennen de juistheid van de opmerking van dezelfde leden, dat een eventuele grondwettelijke regeling van de terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden bezien moet worden in het licht van de vraag wat goed of slecht is voor ons stelsel. Wij zijn van mening dat ons stelsel een zodanige grondwettelijke regeling niet nodig heeft. Daarbij mag naar onze mening toch ook wel in aanmerking genomen worden dat in de praktijk in voorkomende gevallen wel oplossingen gevonden blijken te worden. Hetgeen de leden van de fractie van de V.V.D., die de bezwaren van een plaatsvervangend kamerlidmaatschap duidelijk in het licht stelden, hieromtrent naar voren brachten, sterkt ons in onze overtuiging. Wij zijn het met de Raad van State eens, dat de praktijk wat deze kwestie betreft haar eigen oplossingen moet vinden. De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat het vaker voorkomen van tussentijdse aftreding of vervanging van bewindslieden voor de toekomst niet uitgesloten behoeft te worden geacht. Dat is, gezien de zeer lage frequentie waarin dit verschijnsel zich thans voordoet, inderdaad mogelijk. Niettemin menen wij dat dit uit de aard van de zaak toch altijd een vrij zeldzaam gebeuren zal blijven. Dit zeldzame karakter vormt mede een argument om een grondwettelijke voorziening onnodig te achten.

Dezelfde leden verbonden aan de door hen ontwikkelde gedachtengang de vraag om een uiteenzetting van de Regering omtrent haar visie op een mogelijk soort «ontslagrecht» van de Minister-President. Wij wijzen erop dat over de samenstelling van een kabinet overleg pleegt te worden gevoerd tussen de kabinetsformateur c.q. de informateur en de voorzitters van fracties uit de Tweede Kamer. Van een geheel zelfstandige keuze van Ministers en Staatssecretarissen door de Minister-President is feitelijk geen sprake. Ook wordt niet steeds degene die het kabinet formeert zelf Minister-President van het kabinet. Wij kunnen ons voorstellen dat onder omstandigheden een Minister-President een initiatief neemt om te komen tot vervanging van een Minister. In de Nederlandse verhoudingen ligt het echter voor de hand dat in dergelijke situaties wordt overlegd met de voorzitters van de fracties uit de Tweede Kamer wier geestverwanten zitting hebben in het kabinet.

Het had de aan het woord zijnde leden verbaasd, dat in deze paragraaf met geen woord gerept is over de positie van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, en van leden van het Europese Parlement. Wij zouden in de positie van de leden van genoemde vertegenwoordigende organen geen wijziging willen brengen. Ook dit is naar onze mening een reden om de mogelijkheid dat een afgetreden bewindsman zijn plaats herneemt niet in een (grond)wettelijke regeling neer te leggen.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden de vraag of niet moet worden overwogen een bepaling op te nemen op grond waarvan bij wet een regeling van een band tussen Nederlandse Europarlementariërs en het nationale parlement tot stand kan worden gebracht.

In het voorlopig verslag betreffende wetsontwerp 14 224 (blz. 6) wensten ook de leden van de fractie van D'66 dat in de Grondwet tot uiting zou komen dat er een zekere relatie bestaat tussen het Europese Parlement en het Nederlandse parlement.

De leden van de fractie van het C.D.A. wezen in dit verband op kamerstuk 13 859 nr. 4, waarin de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende mededeelde, dat het kabinet voorshands van oordeel was dat een grondwetswijziging die een bijzonder lidmaatschap van de Nederlandse leden van het Europese Parlement van de Tweede Kamer mogelijk zou maken, achterwege diende te blijven. Daaraan werd echter toegevoegd dat het kabinet het op prijs zou stellen indien de kamer zich hierover zou uitspreken. Mocht de

kamer zich met voldoende meerderheid in positieve zin uitspreken dan zou de Regering bereid zijn haar medewerking aan de totstandkoming van een grondwetswijziging te verlenen.

Wij kunnen niet anders dan constateren dat zodanige meerderheidsuitspraak tot dusverre niet is gedaan. Noch bij de behandeling van de wet tot goedkeuring van de Akte inzake Europese verkiezingen, noch bij de behandeling van het ontwerp van Wet Europese Verkiezingen is van het bestaan van een meerderheid in de kamer voor de mogelijkheid van de toekenning van een bijzonder lidmaatschap van de Tweede Kamer aan Nederlandse leden van het Europese Parlement gebleken. Het lag dus voor de hand dat van regeringszijde geen voorstel tot grondwetswijziging op dit punt werd gedaan.

Intussen stellen ook wij ons voorshands op het ook door het vorige kabinet ingenomen standpunt, dat aan toekenning van een bijzonder lidmaatschap van de Tweede Kamer aan de Nederlandse leden van het Europese Parlement belangrijke bezwaren kleven.

Deze bezwaren zijn door de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende uiteengezet in zijn brief van 25 oktober 1976 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer<sup>5</sup>. Zij komen in het kort hierop neer.

1. Door een bijzonder lidmaatschap zou in het stelsel van een geheel door rechtstreeks kiesrecht samengestelde volksvertegenwoordiging een onzuiver element worden gebracht, omdat een deel van het werk van de Tweede Kamer gedaan zou worden door personen die in die kamer niet door de kiezers gekozen zijn.

2. Een bijzonder lidmaatschap zou, gelet op de hoge kiesdeler bij de Europese verkiezingen, leiden tot een onevenredig verdeelde versterking van de kamerfracties.

3. Aangezien een dergelijk bijzonder lid niet alle rechten van een gewoon kamerlid zou hebben zou zulks kunnen leiden tot een lagere waardering voor dat bijzondere lidmaatschap dan voor het gewone lidmaatschap, hetgeen weer gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de Nederlandse afvaardiging in het Europese Parlement.

4. Een parlementslid dat geen stemrecht heeft, is uit democratisch oogpunt een onwenselijk verschijnsel.

Terugkomend op de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. of niet overwogen moet worden in de Grondwet een «kan»-bepaling op te nemen, op grond waarvan bij wet een regeling van een band tussen Nederlandse Europarlementariërs en de Tweede en Eerste Kamer tot stand kan worden gebracht merken wij op dat, indien met deze band bedoeld zou worden een bijzonder lidmaatschap van de beide kamers wij daartegen nog meer bezwaar zouden hebben dan tegen een bijzonder lidmaatschap van alleen de Tweede Kamer. Een lidmaatschap van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer past naar ons oordeel niet in ons tweekamerstelsel.

De leden van de fractie van D'66 noemden in dit verband de mogelijkheid dat de Nederlandse leden van het Europese Parlement in de toekomst vergaderingen van de Tweede Kamer dan wel de verenigde vergadering zouden bijwonen, voor zover onderwerpen van Europees beleid aan de orde komen.

Wij zouden voorop willen stellen dat het ook naar onze mening zeker nuttig zou zijn indien er een relatie zou blijven bestaan tussen de Nederlandse leden van het Europese Parlement en het nationale parlement. Het is van belang dat men wederzijds geïnformeerd is over de denkbeelden die men heeft over aangelegenheden waaraan een Europees aspect is verbonden. Wij achten een grondwettelijke regeling echter voorshands onevenredig zwaar. Het is naar onze mening geenszins noodzakelijk dat in de Grondwet tot uiting komt, dat er een zekere relatie tussen de leden van beide parlementen moet bestaan. Er is ook wel op andere wijze tegemoet te komen aan de behoefte tot onderling contact. Wij zouden het, evenals de leden van de fractie van

<sup>5</sup> Bijlagen Handelingen II, 1976-1977 - 13 859, nr. 4.

D'66 betreuren als het Europese Parlement zich steeds verder zou verwijderen van de realiteit van het nationale beleid, terwijl omgekeerd in het nationale parlement Europese vraagstukken slechts sporadisch aan de orde zouden komen. Wij achten dit laatste niet zo waarschijnlijk. De rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement maakt immers op zich zelf de bemoeienis van de Staten-Generaal met het Europese beleid niet overbodig.

Wij zouden er de voorkeur aan geven als de kamers zelf vormen zouden vinden waardoor overleg zou kunnen plaatshebben tussen de leden van de Staten-Generaal en de Nederlandse leden van het Europese Parlement over Europese aangelegenheden. Dit punt kwam ook ter sprake bij de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van de Akte inzake de Europese verkiezingen in de openbare commissievergadering van 21 maart 1977<sup>6</sup>. Op een vraag van het kamerlid, de heer Van Mierlo, of het mogelijk was, in een nader vast te stellen hoofdstuk van het Reglement van Orde, of in een apart reglement van orde, op een of andere wijze tot uitdrukking te brengen dat op het punt van bepaalde voorzieningen intensief contact met de kamer gewenst was, antwoordde de voorzitter van de vergadering, dat het Presidium te zijner tijd met voorstellen op dit terrein zou moeten komen. In de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende het wetsontwerp-Incomptabiliteiten Europees Parlement<sup>7</sup> werd onder verwijzing naar deze discussie opgemerkt dat voorstellen voor voorzieningen die de medewerking van de Regering behoeven, zo enigszins mogelijk door de Regering positief zullen worden tegemoet getreden.

### Politieke partijen

Met onze ambtsvoorgangers en met de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner zijn wij van oordeel dat voor een grondwetsbepaling over politieke partijen niet voldoende aanleiding bestaat. Een specifieke bepaling, waarin de vrijheid om politieke partijen op te richten wordt verzekerd, is naast de grondwettelijke erkenning van het recht tot vereniging, zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 1.8, niet nodig. Dit recht kan ingevolge artikel 1.8 bij de wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Noch wat het recht zelf, noch wat de beperkingsmogelijkheid betreft, zien wij ten aanzien van politieke partijen reden voor een afwijkend grondwettelijk regime. Evenmin achten wij het wenselijk in de Grondwet aan de wetgever een zekere reglementering van politieke partijen op te dragen. Een dergelijke opdracht zou naar ons oordeel niet passen bij de terughoudendheid die de wetgever ten opzichte van bemoeienis met politieke partijen in acht behoort te nemen. Zou er intussen op bepaalde punten aanleiding ontstaan tot tussenkomst van de wetgever, dan is deze ook zonder specifieke grondwetsbepaling bevoegd daartoe met in achtneming van de grenzen die hem in artikel 1.8 worden gesteld over te gaan.

Wij constateren met genoegen dat de leden van de fracties van C.D.A., V.V.D. en C.P.N. ook de opvatting zijn toegedaan dat geen grondwetsbepaling inzake politieke partijen dient te worden opgenomen. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de beschouwing die de leden van de verschillende fracties aan deze kwestie hebben gewijd. Wij onderschrijven de met name in de beschouwing van de zijde van de V.V.D.-fractie naar voren komende mening, dat de vrijheid van politieke partijvorming zo min mogelijk door regelingen mag worden aangetast of beperkt. Het verheugt ons dat ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. met de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner de risico's onderkennen, dat elke formulering ter zake van politieke partijen in de Grondwet de vrijheid van partijvorming zou kunnen aantasten.

Deze overweging was voor hen echter geen aanleiding de opneming van een grondwettelijke bepaling af te wijzen. Integendeel, zij achtten het met de commissie-Van Schaik een anomalie dat de Grondwet geen bepaling bevat over politieke partijen, die in ons staatsbestel naar hun oordeel een centrale

<sup>6</sup> Hand. II, zitting 1976–1977, OCV 19, blz. 675 m.k.

<sup>7</sup> Bijlagen Handelingen II 15 045, nr. 5, blz. 2.

plaats innemen. De aan het woord zijnde leden wezen in dit verband op één van de doelstellingen van de grondwetsherziening, meer aansluiting te zoeken tussen het geschreven staatsrecht en de staatkundige realiteit.

In de inleiding van de memorie van toelichting op dit wetsontwerp wordt gesteld, dat de plaats die het parlement in ons staatsrechtelijk bestel inneemt niet alleen bepaald wordt door voorschriften die de Grondwet geeft, maar voor een belangrijk deel ook door ongeschreven regels.

Daaraan wordt toegevoegd dat ook de nieuwe Grondwet slechts enkele van de belangrijkste punten moet vastleggen, maar dat zij overigens de regels van ons parlementaire stelsel en de verdere ontwikkeling daarvan aan het ongeschreven recht moet overlaten. Wij onderschrijven deze stellingname van onze ambtsvoorgangers en betrekken deze visie met name ook op de ontwikkeling van het partijwezen.

Bij de stelling van de aan het woord zijnde leden, dat de politieke partijen zich ontwikkeld hebben tot organisaties die de burgers een meer directe invloed geven op de beleidsvorming, plaatsen wij de kanttekening, dat het toch in de eerste plaats de kiezers zijn die door de oprichting van politieke partijen en door de keuze van volksvertegenwoordigers het beleid mede kunnen beïnvloeden. Intussen erkennen wij met deze leden de belangrijke betekenis van politieke partijen bij de totstandkoming van de algemeen vertegenwoordigende organen. Deze leden wezen er in dit verband op dat de eigen verantwoordelijkheid van politieke partijen bij de selectie van volksvertegenwoordigers in toenemende mate wordt benadrukt, hetgeen ondermeer zou blijken uit het streven om het aantal incompatibiliteiten en uitsluitingsgronden te beperken. Voor zover het gaat om de beperking van de uitsluitingsgronden erkennen wij de juistheid van de opmerking van deze leden. Niet echter wat betreft het gestelde omtrent de incompatibiliteiten. In artikel 3.1.8, vierde lid (wetsontwerp 14 223) wordt voorgesteld de mogelijkheid te openen meer incompatibiliteiten te vestigen dan de thans bestaande. Dat bepaalde activiteiten van politieke partijen door de overheid worden gesubsidieerd behoeft onzes inziens evenmin te leiden tot een grondwettelijke bepaling.

De uiteenzetting van deze leden over de belangrijke rol die kamerfracties spelen in het politieke leven is op zich zelf juist. Wij wijzen erop dat zij deze betekenis hebben kunnen krijgen ook zonder dat de Grondwet een bepaling omtrent politieke partijen kende.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de status van politieke partijen zouden wij erop willen wijzen, dat hoe groot ook de rol is die zij spelen bij de totstandkoming van publiekrechtelijke organen, zij zelf daarom nog geen publiekrechtelijke status behoeven te hebben. Zowel Grondwet als Kieswet gaan ervan uit, dat de kiesgerechtigden de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen kiezen en niet de politieke partijen als zodanig. Wij achten dit een punt van principieel belang. Een verschuiving in de richting van grondwettelijke zeggenschap van politieke partijen wijzen wij af.

De kandidaatstelling is ook niet de enige taak van politieke partijen. Wij wijzen op de werkzaamheden van de partij ten aanzien van het uitdragen van haar beginselen en het verdiepen van de politieke bewustwording van de burgers. Deze vereisen geenszins een publiekrechtelijke status van de politieke partij.

De eerder genoemde leden wijdden in dit verband aandacht aan de subsidieverlening ten behoeve van bepaalde taken van politieke partijen. Het wil ons voorkomen dat de Staten-Generaal voldoende controle kunnen uitoefenen op de verlening van dergelijke subsidies. Wij nemen aan dat, indien via subsidievoorwaarden door de Minister van Binnenlandse Zaken gesteld, regelingen zouden ontstaan die zouden kunnen ingrijpen in de vrijheid van partijvorming de Minister daarvoor door de Staten-Generaal ter verantwoording zou worden geroepen. Het past bij hun controlerende taak dat zij het beleid van de Regering ook op dit punt kritisch bezien. Voorts wijzen wij erop, dat de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284) een beroepsrecht op de Afdeling rechtspraak van de Raad van



State opent ook ten aanzien van beschikkingen betreffende subsidies. Zou overigens de wenselijkheid blijken om de subsidiëring van (instituten van) politieke partijen bij de wet te reglementeren, dan kan daarvoor ook zonder specifieke grondwetsbepaling een regeling bij formele wet worden getroffen. De mening dat eventuele regels ter zake hun grondslag behoren te vinden in de Grondwet kunnen wij niet delen.

Naar aanleiding van de in dit verband door de leden van de P.v.d.A.-fractie gestelde vraag naar een overzicht van vergelijkbare regelingen in het buitenland merken wij het volgende op. Wij hebben de vraag aldus opgevat dat de leden van de P.v.d.A.-fractie gaarne zouden vernemen of politieke partijen in het buitenland een publiekrechtelijke status hebben en zo ja, welke regelingen dienaangaande bestaan. Naar aanleiding van deze vraag hebben wij onderzocht welke regelingen ter zake bestaan in de lid-staten van de Europese Gemeenschap en in Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Het blijkt dat de verschillende landen onderling sterk afwijkende regelingen kennen. Deze verschillen hangen vaak samen met een bepaalde historische ontwikkeling van het staatkundig bestel van de betreffende landen. Uit deze verschillen kunnen daarom niet rechtstreeks conclusies getrokken worden omtrent de feitelijke positie van de politieke partijen of omtrent de vrijheid van partijvorming in de betreffende landen. De vraag of in Nederland omtrent politieke partijen regels zouden moeten worden gesteld en zo ja, welke, dient naar onze mening in de eerste plaats beantwoord te worden vanuit de historische ontwikkeling van ons staatkundig stelsel. Van de in het onderzoek betrokken landen bevatten de grondwetten van de Duitse Bondsrepubliek, Italië, Denemarken, Frankrijk en Zweden bepalingen omtrent politieke partijen<sup>8</sup>. In de grondwetten van de Duitse Bondsrepubliek (artikel 21), Italië (artikel 49) en Frankrijk (artikel 4) wordt de vrijheid van partijvorming nadrukkelijk gewaarborgd. Omdat in deze grondwetten tevens nadrukkelijk is bepaald dat politieke partijen een rol spelen bij de uitoefening van het kiesrecht of in de landelijke politiek kan gesteld worden dat in deze landen politieke partijen een publiekrechtelijke status hebben. De Zweedse grondwet (artikel 7) kent slechts de bepaling dat de zetels in de Rijksdag onder partijen verdeeld worden en dat elke vereniging of groep van kiezers die onder een aparte aanduiding aan de verkiezingen deelneemt, als een partij beschouwd wordt. De Deense grondwet kent geen bepaling over de vorming van politieke partijen. Daarop is de algemene bepaling omtrent de vrijheid van vereniging van toepassing. Wel garandeert de Deense grondwet (artikel 78) dat een eis tot ontbinding van een politieke partij altijd aan de hoogste rechter voorgelegd kan worden. Of op grond van deze bepalingen gesteld kan worden dat ook in Zweden en Denemarken politieke partijen een publiekrechtelijke status hebben lijkt twijfelachtig.

Nadere wettelijke regelingen betreffende politieke partijen bestaan voorzover het de hier bedoelde landen betreft alleen in Duitsland en Italië. Het Duitse «Parteiengesetz» omschrijft het begrip politieke partij en houdt voorts onder meer regels in omtrent het interne democratische functioneren van politieke partijen en omtrent een tegemoetkoming van de zijde van de federale regering in de door de partijen gemaakte kosten voor verkiezingscampagnes. In Italië bestaat uitsluitend een wettelijke regeling voor de subsidiëring van politieke partijen. Deze wet voorziet in een financiële tegemoetkoming in de verkiezingskosten die gemaakt zijn voor de verkiezing van de Italiaanse Kamer van afgevaardigden. Daarnaast krijgen de politieke partijen die meer dan een bepaald minimum aantal stemmen behaald hebben en de parlementaire fracties voor de uitvoering van hun eigenlijke werkzaamheden een aparte financiële bijdrage. Ook in enkele andere van de in het onderzoek betrokken landen worden politieke partijen wel door de overheid gesubsidieerd. In Noorwegen wordt jaarlijks op de begroting een post opgenomen voor subsidiëring van de centrale organisaties van de partijen. Partijen die minimaal 2,5% van de uitgebrachte stemmen hebben behaald, komen voor subsidiëring in aanmerking. Het subsidiebedrag wordt verdeeld naar rato van het aantal behaalde stemmen. Aan de besteding van het geld

<sup>8</sup> Een overzicht van de betreffende grondwettelijke bepalingen is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

worden geen voorwaarden gesteld. Ook wordt daarop verder geen controle uitgeoefend. In België bestaat een subsidieregeling op basis waarvan de partijen voor ieder parlamentslid een vast bedrag krijgen, ter bestrijding van de kosten van administratieve en/of wetenschappelijke medewerkers. Het Rekenhof ziet erop toe dat deze bedragen niet voor andere doeleinden worden gebruikt. In Denemarken bestaat een soortgelijke regeling. Controle geschiedt daar evenwel door het presidium van het parlement.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat in de kieswetten van verschillende landen (o.a. de Bondsrepubliek, Luxemburg, Ierland en Noorwegen) bepalingen voorkomen omtrent de rol van politieke partijen bij de kandidaatstelling voor verkiezingen.

Thans ingaande op het door de leden van de fractie van de V.V.D. in het voorlopig verslag gestelde willen wij allereerst onze instemming betuigen met hun opmerkingen over politieke partijen. Wellicht zullen er, zoals deze leden meenden, in de toekomst meer wettelijke bepalingen op politieke partijen van toepassing zijn dan thans het geval is. Wij stemmen in met hun afwijzing van een speciale wet omtrent politieke partijen. Wij hebben kennis genomen van hun standpunt dat, als voor subsidie-ontvangende instellingen algemene regels worden geformuleerd, zorgvuldig zal moeten worden bezien of politieke partijen daarvan uitgezonderd behoren te blijven. Het gaat hier echter niet om een grondwettelijke aangelegenheid en wij menen daarom dat wij daarop nu niet moeten ingaan.

De gedachte de informatie die de Kiesraad thans verlangt bij het verzoek tot registratie van de naam van een politieke groepering als wettelijke eis bij zodanig verzoek te stellen, kan bezien worden in het kader van de algehele herziening van de Kieswet, waarover de Kiesraad zich thans beraadt. Genoemde leden wezen op de problematiek van de kandidaatstelling van personen wier politieke groepering bij rechterlijke beslissing in strijd met de openbare orde of de wet is bevonden. Ook dit probleem, met de kwestie van de registratie van zodanige groeperingen, zal onder ogen moeten worden gezien bij de herziening van de Kieswet. Wij menen althans dat de leden van de V.V.D.-fractie hierbij niet het oog hebben op het creëren van nieuwe grondwettelijke belemmeringen. Wij zijn daarvan evenmin voorstander.

### **De verenigde vergadering**

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. onderschreven de opvatting van onze ambtsvoorgangers dat het niet wenselijk is uitbreiding te geven aan de mogelijkheid dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering bijeenkomen. De leden van de fracties van het C.D.A. en D'66 betreurden het dat de Regering in dezen niet het voorstel van de meerderheid van de staatscommissie heeft gevolgd.

Alvorens nader in te gaan op de door de verschillende fracties gemaakte opmerkingen, willen wij het voornaamste bezwaar dat wij – evenals onze ambtsvoorgangers – tegen het voorstel van de staatscommissie hebben, kort uiteenzetten.

De bezwaren van regeringszijde berusten, zoals ook de leden van de fractie van het C.D.A. terecht opmerkten, in wezen op de gedachte dat het bij handhaving van het tweekamerstelsel niet consequent zou zijn de mogelijkheid te scheppen dat dit stelsel in feite als een éénkamerstelsel zou kunnen gaan fungeren. Wij menen dat dit gezichtspunt zwaar dient te wegen. Het lijkt ons niet juist wanneer de Grondwet enerzijds zou vastleggen dat de Staten-Generaal uit twee kamers bestaan, maar anderzijds de mogelijkheid zou openlaten dat deze kamers in feite als één kamer functioneren. Wij menen dan ook dat het advies van de staatscommissie op dit punt een zekere tegenstrijdigheid vertoont. Enerzijds spreekt een meerderheid van de commissie zich met overtuiging uit vóór handhaving van het tweekamerstelsel, anderzijds merkt de commissie in haar toelichting op het onderhavige voorstel op: «Als de Staten-Generaal het tot praktijk zouden maken de algemene politie-

ke beschouwingen, de algemene financiële beschouwingen en de verdere behandeling van de begroting, zoals ook de behandeling van wetsontwerpen en regeringsnota's te doen plaatsvinden in verenigde vergadering, zou het tweekamerstelsel de facto kunnen gaan fungeren als eenkamerstelsel.»<sup>9</sup> Wij delen de keuze voor het tweekamerstelsel, maar verbinden daaraan de conclusie dat een ongelimiteerde mogelijkheid voor de kamers om in verenigde vergadering te beraadslagen en besluiten niet geopend dient te worden. Een dergelijke mogelijkheid zou aan de principiële keuze voor een behandeling van zaken in twee parlementaire instanties te zeer afbreuk doen. Weliswaar laat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling op zich zelf het tweekamerstelsel intact en dwingt zij niet tot een ruime toepassing, maar de strekking en de tendens van de opnemings ervan achten wij onjuist. Daarom geven wij er de voorkeur aan deze mogelijkheid niet te openen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de P.v.d.A., dat bij handhaving van het verschil in legitimatie van de kamers de eigen verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging niet mag worden aangetast door het introduceren van constitutionele cocktails, merken wij het volgende op.

Wij erkennen dat in een verenigde vergadering twee niet op dezelfde wijze gekozen instituten worden samengebracht. Inderdaad levert dit op zich zelf ook reeds een bezwaar op tegen een ruimer gebruik van dit instituut. Ook kunnen de stemverhoudingen anders komen te liggen dan bij elk der kamers afzonderlijk. Toch kunnen er redenen zijn in de Grondwet gevallen aan te wijzen waarin het de voorkeur verdient dat door een verenigde vergadering wordt beraadslaagd en besloten. Het zal dan om onderwerpen moeten gaan waarvan het duidelijk ongewenst is dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer tot onderling afwijkende besluiten daaromtrent komen. Te denken valt in dit verband bij voorbeeld aan het geval van artikel 59 Grondwet (nieuw artikel 5.2.3) waarin de toestemming van de Staten-Generaal vereist wordt voordat het Koninkrijk in oorlog wordt verklaard. Wij nemen aan dat voor dergelijke gevallen de aan het woord zijnde leden, ondanks het verschil in legitimatiebasis, een verenigde vergadering aanvaardbaar zullen vinden.

De leden van de fracties van het C.D.A. en D'66 bepleitten opnemings in de Grondwet van een bepaling over de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om in verenigde vergadering te besluiten over andere dan in de Grondwet aangewezen onderwerpen indien elk der kamers daartoe besluit.

De leden van de fractie van het C.D.A. wezen daarbij op het door hen ingenomen standpunt ter zake van de verenigde vergadering bij de behandeling van wetsontwerp 14 213. Bij dat wetsontwerp ging het om de vraag of de tweede lezing van de grondwetsherziening in verenigde vergadering zou moeten worden behandeld. Zou die vraag bevestigend zijn beantwoord, dan zou in de Grondwet ten aanzien van het onderwerp grondwetsherziening beraadslaging en besluitvorming door de verenigde vergadering zijn voorgeschreven. Nu gaat het echter om de vraag of een artikel van algemene strekking in de Grondwet moet worden opgenomen, waardoor de verenigde vergadering bijeen zou kunnen komen ter behandeling van allerlei niet nader gespecificeerde onderwerpen. De thans aan de orde zijnde gedachte heeft dus een veel ruimere strekking dan het voorstel om de verenigde vergadering een plaats te geven in de procedure van grondwetsherziening, welk voorstel toen overigens door de meerderheid van de kamer werd afgewezen.

Het is juist dat de door de staatscommissie voorgestelde bepaling alleen de mogelijkheid van beraadslaging en besluitvorming in verenigde vergadering opent. Weliswaar impliceert zij niet, dat de grondwettelijke hoofdregel uitzondering en dat de uitzondering regel wordt, verhinderen doet zij dit echter ook niet. Wij menen daarom dat de Grondwet zelf moet aangeven welke onderwerpen in aanmerking komen voor behandeling door de verenigde vergadering. Terecht zijn de aan het woord zijnde leden van oordeel, dat als er behoefte is aan andere vormen van besluitvorming dan door elk der ka-

---

<sup>9</sup> Eindrapport, blz. 136.

mers afzonderlijk zou bestaan, wijziging van de Grondwet in de rede ligt. Dat grondwetswijziging eenvoudig tot stand te brengen is zouden wij deze leden overigens niet willen nazeggen.

De leden van de C.D.A.-fractie leek de mening van de Regering, dat de kamers bij opnemng van een bepaling als door de staatscommissie voorgesteld van de grondwettelijke procedure inzake de wetgeving zouden kunnen afwijken niet sterk. Zij wezen erop, dat de door de staatscommissie voorgestelde procedure zou worden tot een grondwettelijk mogelijke procedure van wetgeving. Deze constatering is op zich zelf wel juist. De vraag waarom het gaat is, of het wel gewenst is dat de Grondwet enerzijds een behandeling van zaken in twee instanties voorschrijft, maar anderzijds aan die instanties zelf onbeperkt de mogelijkheid geeft van deze gang van zaken af te wijken. Wij achten het van doorslaggevend belang dat behandeling van wetten door twee instanties plaatsvindt. Door het gezamenlijk behandelen van wetsontwerpen zou de bijdrage van de Eerste Kamer aan de wetgeving als college van heroverweging feitelijk komen te vervallen. Uit de bewoordingen van de bepaling van de staatscommissie blijkt op zich zelf geenszins duidelijk dat behandeling van wetsontwerpen door de verenigde vergadering tot de uitzonderingen zou behoren.

De hierboven weergegeven toelichting op het voorstel van de staatscommissie spreekt duidelijk een andere taal. Wij hechten aan de handhaving van ons tweekamerstelsel en menen daarom het voorstel van de staatscommissie niet te moeten volgen. Wil men een eenkamerstelsel, dan dient men dit in de Grondwet met zoveel woorden te bepalen. Het is naar onze mening geen goede zaak een systeem, gebaseerd op een parlement bestaande uit twee kamers, in de Grondwet uit te werken, en daarnaast de mogelijkheid te openen dat dit stelsel wordt ondergraven.

Wat betreft de algemene politieke en financiële beschouwingen, gevolgd door de behandeling van de begrotingswetten, merken wij op dat het in de gedachtengang van de staatscommissie inderdaad mogelijk zou zijn ook de ontwerp-begrotingswetten gezamenlijk door de kamers te behandelen. Naar onze opvatting dienen echter de ontwerp-begrotingswetten, evenals de andere ontwerpen van wet, in twee instanties, dus door elke kamer afzonderlijk, behandeld te worden. Het ligt dan voor de hand dat de kamers de algemene en politieke beschouwingen ook afzonderlijk houden. De aan het woord zijnde leden zien kennelijk minder dan de Regering het belang in dat de Eerste Kamer dezelfde zaken zij het vanuit een eigen invalshoek benadert. Wij zijn geneigd dit belang te benadrukken. Wij begrijpen dan ook niet goed de kritiek van deze leden op het bijkomende argument, dat alleen bij een afzonderlijk functioneren van de kamers zich de praktijk verder kan ontwikkelen waarbij het jaarlijkse politieke debat in de Eerste Kamer een eigen karakter heeft en een beperkter opzet kan hebben dan in de Tweede Kamer.

De huidige Grondwet bepaalt met zoveel woorden dat bij een verenigde vergadering de beide kamers als slechts één beschouwd worden en dat de leden naar willekeur door elkander plaatsnemen (artikel 118Gw). Het ligt naar onze mening voor de hand, dat door het bijeenkomen van de kamers in verenigde vergadering het verschil in karakter van de kamers teloor gaat. Het voordeel van algemene politieke en financiële beschouwingen door elke kamer afzonderlijk is, dat de Eerste Kamer daarbij rekening kan houden met de tussen de Tweede Kamer en de Regering reeds gevoerde discussies en dat zij het regeringsbeleid vanuit weer een andere gezichtshoek kan beoordelen. Ons lijkt dit een argument dat in de discussie zeker een rol mag spelen.

Regeringsnota's worden in het algemeen aan de Tweede Kamer gericht. Zowel de leden van de fractie van het C.D.A. als de leden van de fractie van de V.V.D. hadden kritiek op het in de memorie van toelichting aangevoerde argument, dat dit geschiedt omdat aan die kamer de controle op en de medewerking aan het beleid van de Regering in overwegende mate toekomt. Naar het oordeel van de leden van de V.V.D. doet de gewraakte zinsnede onvoldoende recht aan de positie van de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van het C.D.A. achtten dit argument om nota's in het algemeen aan de Tweede Kamer te richten niet sterk aangezien toch naar het inzicht van de Regering de controle op en medewerking aan het beleid van de Regering tevens aan de Eerste Kamer toekomt. Wij achten het voor het onderhavige vraagstuk niet zonder belang om te constateren dat beleidsnota's alleen door de Tweede Kamer plegen te worden behandeld. De Eerste Kamer onthoudt zich daarvan, zeer bijzondere gevallen daargelaten. Deze terughoudende opstelling vloeit naar ons oordeel mede voort uit het feit dat de Eerste Kamer een andere positie inneemt dan de Tweede Kamer, waarbij de verschillen niet uitsluitend uit het onderscheid in formele bevoegdheden verklaard kunnen worden. Wij zijn van mening dat dit verschil in positie gehandhaafd moet worden. Daarom zien wij ook geen aanleiding om met het oog op de behandeling van regeringsnota's de mogelijkheid van verenigde vergaderingen te vergroten. Van een onvoldoende recht doen aan de positie van de Eerste Kamer is, dachten wij, gezien onze opstelling ter zake, geen sprake.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben het gelijk aan hun zijde waar zij wijzen op de verschillende grondwettelijke bepalingen die de Eerste Kamer de instrumenten geven het regeringsbeleid te controleren. Zij constateerden echter anderzijds terecht dat het allengs als parlementaire gedragslijn is aanvaard dat het niet op de weg van de Eerste Kamer ligt politieke consequenties uit de beleidscontrole te trekken in dier voege dat zij een kabinet tot aftreden noopt. Wij zouden daaraan willen toevoegen, dat bij de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer het politieke zwaartepunt ligt. Weliswaar is het wel voorgekomen dat een bewindsman na een conflict met de Eerste Kamer zijn portefeuille ter beschikking stelde, maar de kamer is daarbij toch nooit tegen de uitdrukkelijke wil van de Tweede Kamer ingegaan. Naar ons oordeel hangt de gewraakte passage eerder samen met de staatsrechtelijk gegroeide praktijk dan dat zij kan worden geweten aan het willen beknotten van de positie van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen van de leden van de fractie van het C.D.A. merken wij op dat indien behoefte wordt gevoeld aan gezamenlijk overleg over een regeringsnota, dit overleg kan geschieden in het stadium van de behandeling van de nota in de kamercommissies. De kamers kunnen het beste zelf beoordelen in hoeverre zij van deze mogelijkheid gebruik wensen te maken. Aan een dergelijke gang van zaken staan naar onze mening noch de huidige noch de herziene grondwetsbepalingen in de weg. Een gezamenlijk commissariaal overleg is niet te beschouwen als een verenigde vergadering van de beide kamers in de grondwettelijke betekenis. Het komt ons voor dat dit uit het oog wordt verloren in de passage, die de leden van de fractie van het C.D.A. in het voorlopige verslag wijdden aan de hunnerzijds destijds geopperde gezamenlijke behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

Dat het gescheiden behandelen van aan beide kamers gerichte nota's door de kamers overigens goede zin kan hebben wordt geïllustreerd door de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Door de aanvaarding van enkele moties door de Tweede Kamer kon de Eerste Kamer zich aanzienlijk beperken bij de behandeling van de nota.

Op de conclusie van de aan het woord zijnde leden, dat de bezwaren tegen de door hen gewenste grondwettelijke bepaling in wezen berusten op de gedachte, dat het bij handhaving van het tweekamerstelsel niet consequent zou zijn de mogelijkheid te scheppen, dat dit stelsel in feite als een eenkamerstelsel zou kunnen gaan fungeren, zijn wij in het vorenstaande reeds ingegaan. Wij nemen wel aan dat het niet in hun bedoeling ligt aan te koersen op een eenkamerstelsel. Wij moeten echter vaststellen dat de door de Staatscommissie-Cals/Donner voorgestelde bepaling op zich zelf hieraan niet in de weg staat. Het hierboven weergegeven citaat uit het eindrapport van de staatscommissie spreekt hierover duidelijke taal. Wij kunnen vooralsnog niet inzien hoe de leden van de C.D.A.-fractie enerzijds de handhaving

van het tweekamerstelsel bepleiten, en anderzijds een openmaken van de Grondwet voor eventuele ontwikkelingen van de staatsrechtelijke praktijk in een gans andere zin voorstaan. Wij menen dat, indien een ander stelsel de voorkeur verdient, dit door grondwetswijziging tot stand zou moeten worden gebracht.

De aan het woord zijnde leden meenden ook aan hetgeen in de memorie van toelichting gezegd wordt over de ongeschreven regels die mede de plaats bepalen die het parlement in ons staatsrechtelijk bestel inneemt argumenten te kunnen ontleenen voor hun zienswijze.

Onzes inziens bieden deze passages geenszins grond voor de door deze leden voorgestane grondwettelijke bepaling. Zij hebben betrekking op de relatie tussen het parlement en de Regering, met name op de vertrouwensregel. Die moet niet in de Grondwet worden geregeld. De nieuwe Grondwet zal ook naar onze mening slechts hoofdlijnen moeten neerleggen waartoe naar ons oordeel ook het tweekamerstelsel behoort. De Grondwet behoort dan ook geen basis te bieden voor een ontwikkeling die dit stelsel zou kunnen aantasten. Ook ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer sluiten wij ontwikkelingen krachtens ongeschreven recht niet uit. Het verschil in positie tussen beide kamers in hun verhouding tegenover de Regering wordt ook voor een belangrijk deel door ongeschreven spelregels bepaald. Maar dat speelt zich duidelijk allemaal af binnen de grondwettelijke conceptie van het tweekamerstelsel. Met het voorstel van de staatscommissie wordt die conceptie in haar wezen aangetast. De grondwetgever die daartoe zou overgaan, zou dan ook naar onze mening veel meer doen dan het simpel openen van een mogelijkheid voor een «eventuele ontwikkeling van staatkundige praktijk».

De aan het woord zijnde leden stelden nog een aantal vragen waarop wij het volgende antwoorden.

Naar het huidig inzicht van de Regering dienen de Staten-Generaal in verenigde vergadering op te treden voor de behandeling van de volgende aangelegenheden:

het verlenen van toestemming tot het aangaan van een huwelijk van de Koning of van iemand die het koningschap kan beërven (artikel 19 Stac.);

de uitsluiting van een of meer personen van de erfopvolging (artikel 20 Stac.);

de benoeming van de opvolger van de Koning (artikel 18 Gw, artikel 21, eerste lid, Stac.);

de benoeming van een Koning bij ontstentenis van een opvolger (artikel 19 Gw, artikel 21, tweede lid, Stac.);

de beëdiging en de inhuldiging van de Koning (artikel 52 Gw, artikel 23 Stac.);

de regeling van de voogdij over de minderjarige Koning (artikel 32 Gw, artikel 24, tweede lid, Stac.);

de verklaring dat de Koning buiten staat is het Koninklijk gezag uit te oefenen (artikel 39 Gw, artikel 27, eerste lid, Stac.);

de verklaring dat de Koning weer in staat is het Koninklijke gezag uit te oefenen (artikel 48 Gw, artikel 27, derde lid, Stac.);

regeling toezicht over de persoon van de Koning indien bij buiten staat is verklaard (artikel 35 Gw, artikel 27, vierde lid, Stac.);

het neerleggen en hervatten van de uitoefening van het Koninklijk gezag (artikel 43 Gw, artikel 28 Stac.);

de benoeming van de regent (artikel 37 Gw, artikel 25, derde lid, Stac.);

de beëdiging van de regent (artikel 44 Gw);

regeling regentschap (artikel 43 Gw, artikel 25, vijfde lid, Stac.);

de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de Staten-Generaal (artikel 3.2.1, wetsontwerp 14 224);

de toestemming van de Staten-Generaal inzake het in oorlog verklaren van het Koninkrijk, alsmede de verklaring dat een oorlog geëindigd is (artikel 5.2.3, wetsontwerp 15 049 (R 1100));

de beslissing omtrent het voortduren van een uitzonderingstoestand (artikel 76, vierde lid, Stac.).

De verenigde vergadering heeft naar onze mening in deze gevallen goede zin, omdat onderling afwijkende beslissingen van de kamers ongewenst zouden zijn en een behandeling in twee instanties om die reden vermeden moet worden.

Ten aanzien van de in de Grondwet voorgeschreven verenigde vergaderingen zouden wij het volgende onderscheid willen maken. Er valt te onderscheiden tussen de gevallen waarin uit de Grondwet blijkt dat het gaat om beraadslaging en besluitvorming en die, waarin niet tevens uit de grondwetsbepaling volgt dat er beraadslaagd en besloten moet worden. Voor de eerstgenoemde categorie kan gedacht worden aan bij voorbeeld de verenigde vergadering ter behandeling van het ontwerp van wet ter zake van de voogdij over de minderjarige Koning. Onder de laatstgenoemde categorie valt onzes inziens de opening en de sluiting van de Staten-Generaal. Mocht evenwel in de verenigde vergadering ter gelegenheid van het openen en sluiten van de Staten-Generaal en in het kader van die verrichtingen wel beraadslaagd en besloten worden, dan zou een dergelijke vergadering onder de eerstgenoemde categorie vallen. Het hier gemaakte onderscheid lijkt ons uitsluitend van belang voor de vraag of de bepalingen van het reglement van orde voor de verenigde vergadering inzake beraadslaging en besluitvorming van toepassing zijn.

Wat betreft het samenkomen van de Staten-Generaal voor ceremoniële doeleinden, dit is voor zover ons bekend tot dusver drie maal voorgekomen. Het ging hier om de ontvangst van Winston Churchill op 9 mei 1946, de eerste minister van de Unie van Zuid Afrika Smuts op 11 oktober 1947, en de eerste minister van Canada Mackenzie King op 13 november 1947.

Het samenkomen van beide kamers der Staten-Generaal voor ceremoniële doeleinden kan overigens niet als een verenigde vergadering in de zin van de Grondwet worden aangemerkt. Ceremoniële bijeenkomsten vallen buiten het grondwettelijk kader.

Over de continuering van de bevoegdheden van de verenigde vergadering zouden wij in de eerste plaats willen opmerken, dat het interpellatierecht in de bestaande Grondwet niet aan die vergadering, althans niet uitdrukkelijk, wordt toegekend, terwijl de Grondwet over het vragenrecht van individuele kamerleden geheel zwijgt. Uiteraard zal de Regering desalniettemin ook de verenigde vergadering alsmede de afzonderlijke leden daarvan naar vermogen alle gewenste inlichtingen geven over de in die vergadering aan de orde gestelde onderwerpen. Niet geheel duidelijk is echter of de verenigde vergadering thans ook het recht heeft een interpellatie in de enge zin van het woord te houden. De huidige Grondwet voorziet daarin niet en het Reglement van Orde voor de verenigde vergadering evenmin. Wij zijn echter geneigd om aan te nemen dat dit recht, uiteraard beperkt tot de onderwerpen waarmee de verenigde vergadering ingevolge de Grondwet bemoeienis kan hebben, wél bestaat. Het zou weinig voor de hand liggen om ervan uit te gaan dat de verenigde vergadering wel het enquêterecht heeft en niet het interpellatierecht. De uitdrukkelijke vermelding van de verenigde vergadering in het voorgestelde artikel 3.2.4 zien wij dan ook als een bevestiging van wat reeds geldt.

Het recht van enquête werd de verenigde vergadering in 1887 toegekend. Volgens de memorie van toelichting bij het betreffende voorstel tot grondwetsherziening was dit nodig in verband met het onderzoek dat zij had te verrichten ingeval de Koning buiten staat geraakt de Regering waar te nemen (artikel 40 Grondwet).

Door de beperkte taken die de Grondwet aan de verenigde vergadering opdraagt, hebben de hier genoemde rechten voor deze vergadering een dienovereenkomstige beperkte betekenis. Toch zien wij daarin geen reden om die rechten dan maar aan de verenigde vergadering te onthouden. Voor het beperkte taakterrein kunnen het recht om inlichtingen te vragen en het enquêterecht onder omstandigheden van betekenis zijn. Zouden deze rechten ontbreken, dan zouden de Staten-Generaal ten aanzien van bepaalde onder-

werpen minder bevoegdheden tegenover de Regering kunnen uitoefenen dan in het algemeen, bij afzonderlijke behandeling van zaken door de Tweede en Eerste Kamer mogelijk zou zijn. Dat lijkt ons bepaald ongewenst.

Leden van de fractie van de V.V.D., die konden instemmen met de gedachte dat er geen behoefte bestaat de verenigde vergadering voor andere onderwerpen bijeen te roepen dan die welke de Grondwet limitatief opsomt, hadden echter wel bedenkingen tegen enkele passages in de memorie van toelichting. Op een enkele hiervan zijn wij in het bovenstaande al ingegaan.

Ten aanzien van de kritiek op het woord regeringsnota zouden wij het volgende willen opmerken. De term regeringsnota komt inderdaad in het Reglement van Orde van de kamer niet voor. Bij de behandeling van de wijziging van dit reglement in verband met de behandeling van nota's is hierover discussie geweest en thans is daarin sprake van nota's van een of meer ministers. Toch is op de voorkeur van deze leden voor de termen kabinetsnota of ministeriële nota, hoe begrijpelijk deze op zich zelf ook is, gezien de omstandigheid dat een nota niet door de Koning pleegt te worden ondertekend, wel iets af te dingen. Evenals ontwerpen van wet worden nota's niet aan de kamer gezonden dan na behandeling in de Ministerraad. Het nieuwe Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, dat is vastgesteld bij Koninklijk besluit van 16 mei 1979, Stb. 264, bepaalt in artikel 4, eerste lid, dat de raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. In het tweede lid worden onder de onderwerpen waarover de raad aldus beraadslaagt en besluit ook gerekend de nota's aan de Staten-Generaal. Wij achten de term regeringsnota daarom, ondanks het ontbreken van 's Konings handtekening daarop, alleszins verantwoord. De opmerking van de aan het woord zijnde leden dat de Regering soms het Reglement van Orde van de Tweede Kamer hanteert om daaruit argumenten voor haar standpunt te putten, verleidt ons ertoe dat ook ditmaal te doen. Komt daarin de term «regeringsnota» niet voor, wel treft men als opschrift boven hoofdstuk IX aan: «Het vragen van inlichtingen aan de Regering». Ook hierbij is van enige activiteit van het staatshoofd in de vorm van het plaatsen van een handtekening of anderszins uiteraard geen sprake. Toch is het geen onjuist staatsrechtelijk spraakgebruik om hier de term «Regering» te bezigen. Zo is ook in hoofdstuk IV sprake van «overleg met de Regering» (zie o.a. het opschrift en de artikelen 25 en 31).

De schets die de eerdergenoemde leden gaven van de gang van zaken bij de behandeling van regeringsnota's naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting, dat aan de Tweede Kamer, «medewerking aan het beleid van de Regering» toekomt is op zichzelf niet onjuist. Er zijn echter ook gevallen geweest waarin de Tweede Kamer aanzienlijk heeft bijgedragen tot de totstandkoming van het regeringsbeleid. Wij zouden in dit verband een tweetal voorbeelden willen noemen. In de eerste plaats wijzen wij op de Derde nota ruimtelijke ordening (12 757). De aanvaarding van een aantal z.g. amenderende moties door de kamer heeft er destijds toe geleid, dat die nota bij nota van wijziging werd veranderd. Ingrijpend was ook het aandeel van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het regeringsbeleid inzake de grondwetsherziening. Doordat de kamer bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid een aantal moties aanvaardde is de Regering niet overgegaan tot het indienen van aanvankelijk beoogde grondwetsherzieningsvoorstellen.

Dat de taak van de Tweede Kamer met betrekking tot het regeringsbeleid niet slechts een controleren achteraf is, maar ook medewerking bij de totstandkoming daarvan inhoudt is dan ook naar onze mening geen nieuwe gedachte. Er zijn in het verleden allerlei voorbeelden te vinden van discussies tussen parlement en Regering over voorgenomen regeringsbeleid. Dat de Tweede Kamer geen formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling heeft, neemt niet weg dat zij grote invloed op die vaststelling kan uitoefenen door middel van het overleg met de Regering en het aannemen van moties. In dit verband willen wij ook het advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke



ordering over de planologische besluitvorming op rijksniveau van 12 juli 1976 (13 996) in herinnering brengen. De raad spreekt daarin als zijn oordeel uit dat het gewenst is dat de kamers over voldoende middelen beschikken om de keuze over de vraag, welke besluiten via een kernbeslissingprocedure tot stand moeten komen, op een doorslaggevende wijze te beïnvloeden. De raad wijst ook op de hierboven genoemde amenderende moties (blz. 26–27).

In verband met de nota's, mede naar aanleiding van andere problemen die samenhangen met de eisen die aan een behoorlijke wetgeving mogen worden gesteld, heeft de eerste ondergetekende aan een kleine groep deskundigen, onder leiding van staatsraad mr. J. M. Polak, verzocht suggesties te doen over de wijze waarop deze problematiek het beste zou kunnen worden benaderd. De werkgroep heeft op 22 december 1978 rapport uitgebracht. De eerste ondergetekende heeft dit aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer<sup>10</sup>. In dit rapport worden suggesties gedaan in verband met de parlementaire behandeling van nota's.

Het kabinet heeft de adviezen van de werkgroep in overweging en hoopt binnenkort nadere mededelingen over de verdere behandeling daarvan te kunnen doen.

Voorshands zijn wij van mening dat voor de medewerking van de Tweede Kamer aan de totstandkoming van het regeringsbeleid geen andere middelen ten dienste behoeven te staan dan die waarover zij thans reeds beschikt. Enerzijds zijn de instrumenten zoals de interpellatie en de motie veelal van voldoende gewicht om de invloed op het beleid door de kamer te bewerkstelligen. Anderzijds zal in daarvoor in aanmerking komende gevallen ook door middel van het instrument van de wetgeving gezamenlijke bepaling van het beleid op bestuurlijk terrein door Regering en Staten-Generaal kunnen plaatsvinden. Men denke bij voorbeeld aan de Deltawet en aan de wetgeving inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

In het bovenstaande hebben wij al uiteengezet waarom wij, anders dan de leden van de fractie van D'66, tegen opnemng van een bepaling in de Grondwet zijn over de mogelijkheid dat de verenigde vergadering beraadslaagt en besluit over andere onderwerpen dan die door de Grondwet worden aangegeven.

De door deze leden aangevoerde argumenten geven ons nog aanleiding het volgende op te merken. Wij betwijfelen of een dergelijke bepaling de mogelijkheid zou openen in bepaalde gevallen tot een versnelde behandeling te geraken. Wij zouden eerder menen dat de eerst vereiste discussie in beide kamers over de wenselijkheid een bepaald onderwerp in verenigde vergadering te behandelen evenzeer tot vertraging zou kunnen leiden.

De opvatting van deze leden, dat bij aanvaarding van een tekst als door de staatscommissie is voorgesteld, de mogelijkheid niet wordt aangetast van correctie door de Eerste Kamer van besluiten van de Tweede Kamer is naar onze mening niet goed houdbaar. Dat beide kamers hun instemming moeten verlenen aan een voorstel in verenigde vergadering te besluiten achten wij hierbij niet relevant. De grondwettelijke voorschriften omtrent de wetgeving gaan uit van de wenselijkheid van heroverweging door de Eerste Kamer van wetsontwerpen. Dit dient niet te kunnen worden opzij gezet door een daartoe strekkend besluit van beide kamers.

Besluiten van de verenigde vergadering zijn niet vatbaar voor heroverweging door een andere instantie. De mogelijkheid van heroverweging zou verdwijnen indien, zoals de staatscommissie stelt, ons tweekamerstelsel feitelijk als een eenkamerstelsel zou gaan fungeren.

### **Artikel 3.1.1 (vertegenwoordiging)**

Wij stemmen in met de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie over de handhaving van de tekst van artikel 88 van de huidige Grondwet.

<sup>10</sup> Het rapport is gepubliceerd in de Ned. Stcr. van 9 maart 1979, nr. 49.

### **Artikel 3.1.2, eerste lid (twee kamers)**

Hoewel de argumentatie vevat in de eerste opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie ons niet aanspreekt, hebben wij niettemin met genoegen ervan kennis genomen dat zij de voorgestelde bepaling steunen, ook al achten zij de formulering niet logisch. De suggestie van deze leden om de Tweede Kamer voortaan Eerste Kamer te gaan noemen zouden wij niet willen volgen. Niet omdat de Regering dit «een te ver gaande constitutionele hervorming» zou achten. Het zou niet meer zijn dan een naamsverandering zonder inhoudelijke betekenis. Voor zo'n naamsverandering kan men inderdaad een beroep doen op de logica van de zaak: de Tweede Kamer is inderdaad in feite de «eerste» Kamer. Wij menen echter dat in dit opzicht een zwaar accent gegeven mag worden aan overwegingen van historische aard. Met de namen Tweede en Eerste Kamer in hun huidige betekenis zijn wij vertrouwd. Geen belangstellende burger zal deze aanduidingen als een letterlijke rangorde opvatten en daaruit verkeerde conclusies trekken. Verwisseling van de termen zou eerder tot in lengte van jaren grote verwarring stichten. Wij achten daarom handhaving van de bestaande benamingen aangewezen, zoals dat in de herzieningsvoorstellen ook gebeurt met de eveneens slechts historisch verklaarbare aanduiding Staten-Generaal.

De kritische kanttekeningen die de leden van de C.D.A.-fractie plaatsten naar aanleiding van de toelichting op het artikellid geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Met de toelichtende volzin betreffende het eerste lid is bedoeld aan te geven dat dit lid de basisbepaling voor het tweekamerstelsel vormt. Het onbepaalde lidwoord «een» in artikel 89 van de Grondwet is naar onze mening terecht vervangen door het lidwoord van bepaaldheid «de». In de nieuwe Grondwet behoeft niet tot uitdrukking te komen dat er niet altijd al een afzonderlijke Tweede en Eerste Kamer hebben bestaan. Met de vervanging wordt beoogd de thans bestaande situatie onder woorden te brengen. Door de gekozen formulering krijgen de beide kamers wat meer het accent van zelfstandig functionerende eenheden. Dat is ook overeenkomstig de werkelijkheid. Wij kennen twee afzonderlijk samengestelde en functionerende kamers, die gezamenlijk de Staten-Generaal vormen. Wij kennen niet een primair als eenheid gegeven parlement dat vervolgens op een bepaalde wijze in twee kamers is verdeeld.

Met de gebezigde terminologie wordt tevens aangegeven dat het niet gaat om een opsomming, maar veeleer om de naam van de samenstellende delen van de Staten-Generaal, die ook verder steeds gebezigd wordt in de bestaande Grondwet.

De leden van de fractie van het C.D.A., die zich op zich zelf wel konden verenigen met het tot uitdrukking brengen van de grotere betekenis van de Tweede Kamer ten opzichte van de Eerste Kamer, hadden vooralsnog de neiging de bestaande volgorde te willen handhaven. Wij achten de kwestie van de volgorde ook niet zo'n gewichtige zaak, maar de voorgestelde omzetting lijkt ons toch wel voor de hand liggend. Daarmee wordt ook aangesloten bij de in de huidige Grondwet aangehouden volgorde van de bepalingen betreffende de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Op hetgeen door de hier aan het woord zijde leden is opgemerkt betreffende het voorzitterschap van de verenigde vergadering gaan wij nader in onder artikel 3.1.12, eerste lid.

### **Artikel 3.1.2, tweede en derde lid (ledenaantallen)**

Verschillende fracties hebben aandacht geschonken aan de omvang van het Nederlandse parlement. Daarbij werd, in overeenstemming met het regeringsstandpunt ter zake, door geen van de fracties ervoor gepleit tot vermindering van het aantal leden over te gaan.

De eventuele wenselijkheid van uitbreiding van het aantal leden werd ter sprake gebracht door de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de P.P.R.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er in dit verband op, dat in het program van eisen voor het nieuwe kamergebouw wordt uitgegaan van een uitbreiding tot 225, terwijl in het regeringsvoorstel het aantal van 150 leden is gehandhaafd. Enige onderlinge afstemming leek deze leden geen overbodigheid.

Naar onze mening stelden deze leden terecht, dat de bouw van een kamergebouw een zaak is die meerdere generaties zal raken. In het program van eisen is men daarvan ook uitgegaan. Uitgangspunt bij de hypothese van uitbreiding van het aantal kamerleden tot 225 was een verwacht aantal kiesgerechtigden van ongeveer 11 mln., welk aantal bereikt zou zijn over twintig à dertig jaar.

Met het feit dat men bij een nieuw gebouw voor de Tweede Kamer in een grotere capaciteit voorziet dan op het tijdstip van de bouw vereist zou zijn, is niet in strijd een beslissing dat het aantal kamerleden op dit ogenblik geen wijziging behoeft. In de toekomst zal verhoging van de aantallen leden van de kamers langs de weg van nadere grondwetswijziging altijd nog mogelijk zijn. Het komt ons beter voor dat een nieuwe vergaderzaal voorshands aan de ruime kant is, dan dat hij bij een eventuele toekomstige uitbreiding van het aantal leden te klein zou blijken te zijn. Vooralnog zijn wij van oordeel dat uitbreiding tot een groter aantal leden niet wenselijk of noodzakelijk is.

De leden van de fracties van het C.D.A. en de P.P.R. konden zich vinden in het betoog van onze ambtsvoorgangers dat het aantal leden der kamers niet verminderd zou moeten worden. De leden van de P.P.R.-fractie vroegen zich af of hieruit geconcludeerd mag worden dat in de nabije toekomst het aantal kamerleden uitgebreid wordt. De leden van de C.D.A.-fractie zouden een nadere uiteenzetting van de Regering over het voor en tegen van een uitbreiding van het aantal kamerleden op prijs stellen. Zij vroegen zich af of niet een uitbreiding van het aantal leden, bij voorbeeld tot respectievelijk 200 en 100 leden voor de hand liggend en van positieve betekenis zou zijn.

De leden van fracties van het C.D.A. en de P.P.R. merkten in dit verband op dat het Nederlandse parlement naar Europese verhoudingen klein is. Enig vergelijkend materiaal ter zake op basis van de huidige gegevens zou op prijs worden gesteld.

Het vraagstuk van het gewenste aantal leden van de Staten-Generaal heeft in het verleden reeds veel stof tot discussie opgeleverd. Sinds 1887 is het aantal kamerleden op een vast getal gesteld. Tot 1956 waren dat voor de Tweede en Eerste Kamer respectievelijk 100 en 50 leden, sindsdien 150 en 75 leden. In de discussies over uitbreiding dan wel inkrimping van het aantal kamerleden worden veelal dezelfde argumenten aangevoerd. Voorstanders van uitbreiding van het aantal leden voeren hiervoor de uitbreiding van de bevolking en de intensivering van de overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven aan, alsmede het in omvang toenemen van het werk in internationale organen. Voorstanders van inkrimping van het aantal leden wijzen er daarentegen op dat met name in de grotere fracties een te ver gaande specialisatie is ingetreden. Zij menen dat daardoor te veel tijd en energie aan details besteed wordt, waardoor een samenhangende beoordeling van het algemene regeringsbeleid niet goed meer tot haar recht komt.

Het bepalen van het juiste aantal kamerleden lijkt ons het zoeken naar de steen der wijzen. Wij zijn ons ervan bewust dat de keuze voor 150 en 75 leden in 1956 een tamelijk willekeurige is geweest. Dat neemt naar onze mening evenwel niet weg dat voor een wijziging van het aantal kamerleden duidelijke argumenten aangevoerd moeten kunnen worden. In de periode sinds 1956 is naar onze mening niet gebleken dat een groter aantal kamerleden duidelijke voordelen zou bieden.

Aan een uitbreiding van het aantal kamerleden kleven naar onze mening meer nadelen dan voordelen.

Weliswaar breidt de taak van de kamerleden zich nog steeds uit, zoals de leden van de fractie van de P.P.R. terecht opmerkten, maar het is de vraag of uitbreiding van het aantal leden op dit punt veel soelaas zou bieden. Ook mag in aanmerking genomen worden dat de toeneming van de werkzaamheden voor een belangrijk deel kan worden opgevangen door een verbetering van de bewerktuiging van de fracties en de individuele kamerleden. De leden van de P.P.R.-fractie wezen op uitbreiding van het werk in internationale organen. Daar staat weer tegenover dat de leden van de V.V.D.-fractie naar onze mening terecht opmerkten dat de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement waarschijnlijk tot gevolg zal hebben dat de combinatie kamerlidmaatschap en lidmaatschap van het Europese Parlement minder zal voorkomen, waardoor meer tijd vrij zal komen voor werkzaamheden ten behoeve van de kamers. Alles afwegend vinden wij dat het aantal kamerleden niet moet worden vergroot.

Mocht evenwel blijken dat te zijner tijd het aantal kamerleden aangepast dient te worden, dan is dat een zaak die van voldoende gewicht is om een grondwetsherziening te rechtvaardigen.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen om een overzicht van de omvang van het Nederlandse parlement in verhouding tot andere Europese parlementen. In het onderstaande overzicht zijn de gegevens betreffende de EEG-landen en Noorwegen, Zweden en Zwitserland vermeld. Hierbij is een beperking aangebracht in die zin dat alleen de aantallen leden van de met de Tweede Kamer vergelijkbare kamers van de parlementen zijn opgenomen.

Land	Inwoners <sup>1</sup> (1000-tal)	Parlemen- tariërs	Aantal inwoner per parl. lid
België	9 813	212	46 287
Denemarken	5 066	179	28 301
Frankrijk	52 810	490	107 775
Bondsrepubliek Duitsland	61 645	518	119 005
Ierland	3 154	144	21 902
Italië	56 015	630	88 912
Luxemburg	357	59	6 050
Nederland	13 734	150	91 560
Noorwegen	4 017	116	34 629
Verenigd Koninkrijk	56 063	635	88 288
Zweden	8 237	350	23 534
Zwitserland	6 298	200	31 490

<sup>1</sup> Eenvoudigheidshalve is in het algemeen de term «eed» gebezigd. Daaronder wordt uiteraard overal mede de daaraan evenwaardige verklaring c.q. belofte verstaan.

### Artikel 3.1.11 (eed en belofte)

Op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. antwoorden wij dat het tijdstip waarop de eed<sup>11</sup> wordt afgelegd tevens het moment is waarop het kamerlidmaatschap aanvangt. Vanaf dit ogenblik heeft het kamerlid recht op schadeloosstelling.

Naar aanleiding van vragen van dezelfde leden over de zuiveringseed zouden wij willen vooropstellen dat wij veel belang hechten aan de handhaving van die eed. Het is juist dat deze eed wordt afgelegd, niet alleen door hen die in de openbare dienst worden benoemd, maar ook door hen die in de hoogste vertegenwoordigende organen gezeten zijn. In het bijzonder lijkt het ons van belang voor gekozenen, dat zij in het openbaar uitspreken dat zij in alle onafhankelijkheid hun taak zullen uitoefenen, niet gebonden door beloften of giften. Naar onze mening is het afleggen van deze eed altijd en onder alle omstandigheden van reëel belang, in het bijzonder voor hoge openbare functies in verband met de ambtsethiek. Dit belang betreft zowel de eed, voor zover deze betrekking heeft op hetgeen voorafging aan de verkiezing

<sup>11</sup> Eenvoudigheidshalve is in het algemeen de term «eed» gebezigd. Daaronder wordt uiteraard overal mede de daaraan evenwaardige verklaring c.q. belofte verstaan.

als op hetgeen het gekozen lid zal nalaten in de toekomst. De preventieve betekenis geldt beide aspecten van de zuiveringseed.

Die betekenis is dunkt ons hierin gelegen dat degene die kamerlid wil worden of een ander hoog openbaar ambt wil bekleden duidelijk wordt ingescherpt dat hij dit niet mag trachten te bereiken door de in de eed verboden handelingen te verrichten. Eenmaal gekozen of benoemd in het ambt kan de eed preventief werken doordat de betrokkene er zich daardoor meer van bewust kan zijn dat de uitoefening van de functie in alle onafhankelijkheid moet geschieden.

Een concrete specificatie van gevallen waarin het afleggen van de zuiveringseed betekenis heeft, kunnen wij niet geven. Het doen van giften of beloften die in strijd met deze eed geacht moeten worden, kan allerlei vormen aannemen. Soms zal die strijdigheid evident zijn, soms minder duidelijk. Wij willen over de preciese reikwijdte van de zuiveringseed geen uitspraken doen. In de eerste plaats zal iedere betrokkene bij zich zelf te rade moeten gaan wat daarmee verenigbaar is en wat niet. Ook de kamer waarvan de betrokkene lid is of wenst te worden, zal zich in bepaalde gevallen tot een uitspraak geroepen kunnen achten. Voorts is het mogelijk dat de rechter moet beoordelen of er sprake is van een schending van de zuiveringseed die als meined in de zin van het Wetboek van Strafrecht moet worden gekwalificeerd.

Wat betreft de twee aspecten van de zuiveringseed zoals deze thans is geformuleerd menen wij, dat strikt genomen deze eed maar ten dele zuiveringseed is, namelijk voor zover hij slaat op het verleden. Dit is ook de mening van Oud in zijn Constitutioneel recht, deel I, tweede druk, blz. 324. Vanouds, namelijk sinds 1814, zijn echter ook de eden om in de toekomst geen beloften of geschenken te aanvaarden onder de zuiveringseed begrepen geweest. Bij de totstandbrenging van de wet die de eden zal moeten gaan voorschrijven zal hieraan de nodige aandacht gegeven moeten worden. Wij zijn het niet eens met de aan het woord zijnde leden dat het woord «zuivering» in het taalgebruik een heel andere betekenis heeft dan hier bedoeld wordt. Wel heeft dit woord nog andere betekenissen. In combinatie met het woordje eed is naar onze mening de bedoeling voldoende duidelijk. Wij zouden althans geen aanduiding weten waaraan de voorkeur zou zijn te geven.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van het C.D.A. of de eedsformulieren zoals deze thans luiden ongewijzigd in de wet moeten worden opgenomen merken wij op, dat dit ter beslissing staat van de toekomstige wetgever. Het lijkt ons voor de hand te liggen dat bij de vaststelling van de wet, bedoeld in artikel 3.1.11, de thans geldende formules kritisch worden bezien. Wel stellen wij voor de inhoudelijke omschrijving van de eed in het voorgestelde artikel nog enigszins uit te breiden door enige woorden in te voegen, ertoe strekkende dat de leden van de kamers bij de aanvaarding van het lidmaatschap ook een getrouwe vervulling van hun ambt zweren of beloven, in navolging van de in artikel 86, vijfde lid, van de huidige Grondwet voorkomende eed of belofte, dat de Ministers c.q. de Staatssecretarissen, al de plichten, welke hun ambt aan hen oplegt getrouw zullen vervullen. Wij achten het van belang dat een dergelijke eed/belofte ook door kamerleden wordt afgelegd. Een daartoe strekkend voorstel wordt gedaan in bijgaande nota van wijziging. Deze toevoeging is naar wij menen geheel in de geest van de aanvulling die de aan het woord zijnde leden wensten aan te brengen in de door de wet te regelen eedsformules. Het artikel zoals dit thans zou komen te luiden geeft naar onze mening voldoende de richting aan die de wetgever zal moeten volgen. Deze zal daarbij ook kunnen bezien of de eden en verklaringen tot één eed en/of verklaring kunnen worden samengevoegd.

De wijze van eedsaflegging, waaromtrent de leden van de C.D.A.-fractie en van de fractie van de V.V.D. een nadere aanduiding wensten kan gedeels op dezelfde wijze geschieden als thans. De reglementen van orde van de kamers zullen, zoals thans al voor de Tweede Kamer het geval is, moeten aanwijzen welk lid tijdelijk als voorzitter optreedt, zolang de Voorzitter nog

niet door de kamer is benoemd. Deze tijdelijke voorzitter zal het geloofsbrievenonderzoek, de beëdigingsprocedure en de voorzittersverkiezing moeten leiden. De tijdelijke voorzitter kan eventueel na beëdiging van het onderzoek van de geloofsbrieven aankondigen dat hij als eerste de eed zal afleggen. Hij kan dit dan doen door ten overstaan van de vergadering de vereiste formules uit te spreken. Het is niet nodig dat een bepaald persoon de eed afneemt. Eventueel kan hieromtrent in de wet iets naders worden bepaald. Overigens kunnen de kamers zelf in hun Reglementen van Orde nader bepalen welke procedure moet worden gevolgd bij de beëdiging van de nieuw benoemde leden.

Wat betreft de suggestie van de leden van het C.D.A. de mogelijkheid van beëdiging door de Koning open te laten voor het geval dat de kamer gedurende een langere periode niet bijeenkomt merken wij op, dat de kamer dan toch ook niet in de gelegenheid zal zijn de benoemde tot de kamer toe te laten. Het is immers de gewoonte dat pas beëdigd wordt nadat tot toelating is besloten. Aan het openlaten van deze mogelijkheid bestaat dus, naar het ons voorkomt, geen behoefte. Wij menen overigens dat bedoelde mogelijkheid de in de herziene grondwettelijke bepalingen tot uiting komende zelfstandigheid van de Staten-Generaal weer zou doorbreken. Ook daarom zouden wij de suggestie van deze leden niet willen volgen.

De verdere vragen van de leden van de fractie van de V.V.D. geven aanleiding het volgende op te merken.

Wat wij hierboven hebben gezegd over het belang van de zuiveringseed geldt ook ten aanzien van de andere eden. Zij zijn plechtige openbare verklaringen die de ernstige wil het ambt naar eer en geweten te vervullen, bevestigen. De sancties verbonden aan het schenden van eden zijn neergelegd in artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht.

Ten aanzien van de vraag of een speciale financiële verplichting van kandidaat-kamerleden tegenover hun politieke partij in strijd is met de zuiveringseed merken wij op, dat naar onze mening alleen indien er sprake is van het doen van beloften of giften met het oogmerk gekozen te worden strijd met de zuiveringseed aanwezig zou kunnen worden geacht.

Het spijt ons dat de G.P.V.-fractie zich niet kon vinden in het voorstel de formulieren van eed en belofte niet meer in de Grondwet op te nemen. Van een verarming zou naar onze mening sprake zijn, indien de Grondwet niet meer de verplichting tot het afleggen van eed of belofte en een aanduiding van de inhoud zou inhouden. Nu het er alleen om gaat de letterlijke teksten van de formulieren niet langer in de Grondwet te handhaven, achten wij deze kwalificatie niet terecht. Ook de argumenten van deze fractie voor het behoud van de mogelijkheid van beëdiging door de Koning spreken ons niet aan. Op zichzelf onderschrijven wij de stelling van deze fractie, dat het parlement een onderdeel is van ons gehele staatsbestel en dat er grenzen zijn gesteld aan de mate van zelfstandigheid van de afzonderlijke organen waaruit dit bestel bestaat.

Wij zijn het echter niet eens met de opvatting van deze fractie dat onder andere door de mogelijkheid van beëdiging door de Koning de juiste relatie van de Staten-Generaal tot het staatshoofd tot uitdrukking kan worden gebracht. Die relatie wordt naar onze mening op een betere wijze weergegeven in artikel 3.2.1 betreffende de jaarlijkse aanwezigheid van het staatshoofd in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Wij wijzen er overigens op, dat van de in de Grondwet geboden mogelijkheid van beëdiging door de Koning sedert jaren nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Behalve om het in de memorie van toelichting genoemde meer principiële argument ligt het ook daarom voor de hand om die mogelijkheid te schrappen.

### **Artikel 3.1.12, eerste lid (voorzitterschap)**

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66, en de P.P.R., waren van mening dat de Voorzitter van de Tweede Kamer tevens Voorzitter van de verenigde vergadering dient te zijn.

De leden van de fractie van het C.D.A. merkten hieromtrent bij artikel 3.1.2 op dat zij prijs zouden stellen op een nadere uiteenzetting van de Regering omtrent de vraag of de betekenis van de Tweede Kamer wellicht, beter zou kunnen worden onderstreept door te bepalen dat de Voorzitter van de Tweede Kamer tevens Voorzitter van de verenigde vergadering is.

Te dien aanzien merken wij op, dat in de herziende grondwet de onderlinge positie van beide kamers geen wijziging zal ondergaan. Wij zien dan ook geen aanleiding om ten aanzien van het voorzitterschap van de verenigde vergadering wel een verandering aan te brengen. Wij menen ook dat handhaving van de bestaande situatie in de lijn ligt van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-De Kwaadsteniet, volgens welke de Eerste Kamer de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht zou moeten behouden. Wij zouden van de strekking van deze motie, die naar het ons voorkomt ook betrekking heeft op de taken en bevoegdheden van de Voorzitter van de Eerste Kamer, niet willen afwijken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden de ten aanzien van de voorzitters van de kamers bestaande praktijk ook willen zien ontstaan bij voorbeeld bij de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad. Aan de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad is ruime aandacht geschonken bij de behandeling van wetsontwerp 13990. Wij menen dat wij daarop thans niet behoeven terug te komen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. in welke richting de gedachten gaan voor wat betreft de tijdsduur van het voorzitterschap merken wij op dat, als de Grondwet niet meer bepaalt voor welke periode de Voorzitters van de kamers worden benoemd het aan de Reglementen van Orde van de kamers wordt overgelaten de tijdsduur van de benoeming te bepalen. De bestaande situatie dat de voorzitter voor de duur van een zitting wordt benoemd kan uiteraard worden gehandhaafd. Maar ook een andere tijdsduur kan worden vastgesteld. Wel lijkt het ons voor de hand te liggen dat de periode waarvoor wordt benoemd, zich niet uitstrekt buiten de zittingsduur van de kamer.

Wat de in het artikel gebruikte term «beide kamers» betreft wijzen wij erop, dat zij ook gebezigd wordt in de artikelen 3.1.3, 3.1.4 en 3.1.8. Het komt ons niet onjuist voor dit ook in het onderhavige artikellid te doen. Overigens vallen eigenlijk geen argumenten van systematiek aan te voeren waarom in het ene geval van «elk der kamers» en in het andere geval van «beide kamers» wordt gesproken. Het is meer een kwestie van appreciatie aan welke formulering men in een bepaald zinsverband de voorkeur geeft. Wij achten de in het wetsontwerp neergelegde teksten op dit punt zeer wel aanvaardbaar en zien geen reden de voorkeur van de aan het woord zijnde leden te delen.

Met het gebruik van de hoofdletters, waarnaar de eerder genoemde leden vragen, is bij de herzieningsvoorstellen van de Regering de schrijfwijze van de Staatscommissie-Cals/Donner gevolgd. Deze bezigden hoofdletters alleen als een woord of woordengroep als eigennaam kon worden beschouwd. Daarom bij voorbeeld wel «Staten-Generaal» en «Tweede Kamer» met hoofdletters, maar het meervoud kamers, niet een eigennaam zijnde, met kleine letters.

### **Artikel 3.1.12, tweede lid (griffier)**

Anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn wij van mening, dat de door de staatscommissie geformuleerde bepaling niet logischer is dan de van regeringszijde voorgestelde formulering van deze bepaling. Wij achten het voorschrift dat de kamers de overige ambtenaren van de griffie benoemen overbodig. Ook de huidige Grondwet bevat een dergelijke bepaling niet en de kamers beschikken nochtans over het voor de uitoefening van hun

taak noodzakelijke ambtenarenapparaat. Bovendien zou benoeming door de kamers zelf van alle griffie-ambtenaren een te stringente grondwettelijke eis zijn. Wij zijn het overigens eens met de constatering dat de redactie van de staatscommissie het treffen van een gezamenlijke voorziening niet uitsluit, maar wijzen erop dat de reden waarom tot een andere redactie is besloten, ook niet daarin was gelegen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., of de voorgestelde formulering met zich kan brengen dat in de toekomst de griffier de overige griffie-ambtenaren benoemt wijzen wij op het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (Stb. 1979, 123). Volgens het eerste lid van artikel 3 van dit Reglement is de kamer, de Gemengde Commissie onderscheidenlijk de Gemengde Commissie van Toezicht het tot aanstelling bevoegde gezag. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het in het eerste lid bedoelde gezag de in het besluit toegekende bevoegdheden geheel of gedeeltelijk kan overdragen aan het College van Senioren, de Huishoudelijke Commissie, het Presidium of de Griffier, aan de Directeur onderscheidenlijk aan de Griffier van de delegaties. De bestaande grondwetsbepaling laat de kamers de vrijheid zelf te bepalen hoe de ambtenaren worden benoemd en zij laat dus ook toe dat de griffier door de kamer bevoegd wordt verklaard de overige griffieambtenaren te benoemen. Dit verandert niet door de voorgestelde bepaling. In de redactie van de staatscommissie daarentegen zou benoeming door de griffier niet uitgesloten zijn.

De vraag van dezelfde leden of de benaming «griffie» juist gekozen is laat tweeërlei antwoord toe. Indien de griffie gezien wordt als het ambtelijk apparaat dat de kamer ten dienste staat kan de griffier als een ambtenaar van de griffie worden beschouwd en kunnen de overige ambtenaren ook ambtenaren van de griffie worden genoemd. Wij kunnen de gekozen terminologie zo beschouwd niet onjuist noemen. Anderzijds weegt voor ons zwaar hoe de kamers zelf hun ambtenaren aanduiden.

In het Reglement van Orde van de Eerste Kamer is in artikel 16 sprake van de benoeming van de «ambtenaren der griffie», terwijl artikel 12 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer naast de griffier «de overige ambtenaren der kamer» vermeldt.

Artikel 2 van het eerder genoemde Ambtenarenreglement Staten-Generaal verklaart, dat de in het besluit bedoelde bevoegdheden van de kamer uitsluitend kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van «de ambtenaren in dienst van de desbetreffende kamer».

Indien de kamer zich op dit punt zou uitspreken voor een andere redactie van het tweede lid van artikel 3.1.12 zou dit bij ons niet op bezwaren stuiten.

### **Artikel 3.1.13 (geldelijke voorzieningen)**

De vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. beantwoorden wij als volgt. De lijdende vorm is gekozen en het lidwoord «de» is weggelaten om duidelijker uit te laten komen dat de financiële regelingen niet voor beide kamers dezelfde behoeven te zijn. De bepaling impliceert dat, indien er een financiële regeling ten behoeve van de leden, de gewezen leden, en hun nabestaanden wordt getroffen, deze regeling bij wet moet geschieden. Zou de zin in de bedrijvende vorm zijn gesteld en gesproken worden van «de» geldelijke voorziening, dan zou daaruit kunnen worden geconcludeerd dat de wetgever de opdracht zou hebben elke financiële regeling voor beide kamers tot stand te brengen. De gekozen redactie doet duidelijker uitkomen dat zij toelaat, dat voor de Eerste Kamer geen geldelijke voorzieningen ten behoeve van gewezen leden en van nabestaanden worden getroffen.

Het weglaten van het lidwoord beoogt niet speciaal aan te geven, dat toekenning van dagvergoedingen aan leden tijdens reizen in commissie- of delegatieverband bij de wet geregeld moet worden. Deze vergoedingen behoren overigens onzes inziens ook volgens de huidige Grondwet wel tot de in



het artikel bedoelde geldelijke voorzieningen en zij zullen dus bij de wet moeten worden geregeld hetgeen de mogelijkheid van delegatie niet uitsluit. Hierover is overleg gaande tussen de kamer en de tweede ondergetekende.

Wat de gekwalificeerde meerderheid betreft die in het artikel wordt geëist bij de totstandkoming van de wet menen wij de bij de vorige grondwetsherziening op dit punt gevoerde discussie niet te moeten heropenen. De kamers hebben toen – met gekwalificeerde meerderheid – besloten dat deze bijzondere besluitvormingsprocedure voor wetten tot regeling van geldelijke voorzieningen voor leden van de Staten-Generaal gehandhaafd diende te blijven. De aan het woord zijnde leden vroegen waarom een dergelijke verzwaring alleen geldt voor alle geldelijke voorzieningen voor kamerleden en voor geen van de geldelijke voorzieningen voor bij voorbeeld ministers en evenmin voor gemeenteraadsleden. Een volledig afdoende antwoord valt op deze vraag niet te geven. De voornaamste reden lijkt te zijn dat de vergoedingen van leden van de Staten-Generaal van oudsher in de Grondwet zelf geregeld zijn, in tegenstelling tot de honorering van ministers en de geldelijke voorzieningen voor hun gemeenteraadsleden. Van 1814 tot 1938 bepaalde de Grondwet de hoogte van de schadeloosstelling, van leden van de Tweede Kamer wat tot gevolg had dat wijziging van de bedragen alleen langs de weg van grondwetsherziening mogelijk was. In 1938 werd wijziging bij de wet mogelijk gemaakt, maar men meende dat het te ver zou gaan de wijziging van de bedragen, die als zodanig in de Grondwet vermeld bleven, aan een gewone kamermeerderheid over te laten. In 1956 verdwenen de bedragen uit de Grondwet. De eis van een twee-derdenwet werd echter gehandhaafd vanwege de nauwe betrokkenheid van de kamerleden zelf bij deze aangelegenheid. Deze laatste overweging leidde ook bij de laatste grondwetsherziening tot handhaving van het twee-derden vereiste. Men moet eenvoudig vaststellen dat bij de geldelijke voorzieningen voor ministers en gemeenteraadsleden de historische ontwikkeling een geheel andere is geweest.

Op een desbetreffende vraag van de leden van het C.D.A. kunnen wij antwoorden, dat met de opmerking, dat de geldelijke voorzieningen niet voor alle leden van één kamer dezelfde behoeven te zijn werd bedoeld op de verschillen die gelden volgens de wet die de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer regelt. Wij noemen in dit verband de toelagen van de fractievoorzitters en de jaarlijkse vergoeding van de «overige kosten» aan het lidmaatschap verbonden. Ook de toelagen die de Voorzitters der kamers genieten zouden in dit verband kunnen worden vermeld. Het heeft niet in de bedoeling van de Regering gelegen te zinspelen op bij voorbeeld een toekomstige differentiatie in de schadeloosstelling naar leeftijd.

### **Artikel 3.1.14, eerste lid (ontbindingsrecht)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag of de Regering meent dat ook ten opzichte van de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt. Deze vraag kreeg ook bij de parlementaire behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid al ruime aandacht. Wij zien het aldus. De vertrouwensregel, zoals deze bij ons functioneert, houdt in dat een kabinet of een minister niet langer kan aanblijven, wanneer blijkt dat dat kabinet of die minister het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging niet meer geniet. In de staatkundige praktijk is, als gevolg van het verschil in positie tussen de beide kamers der Staten-Generaal, de direct gekozen tak van de volksvertegenwoordiging, de Tweede Kamer, degene die het mechanisme van de vertrouwensregel hanteert. Voor zover kabinetten of ministers heengaan wegens een conflict met het parlement, pleegt zich dit te voltrekken door middel van een uitspraak van de Tweede Kamer. Formeel is aan de Eerste Kamer de bevoegdheid om uit te spreken dat zij in een kabinet of een minister geen vertrouwen meer heeft, niet ontzegt. Het constitutionele gewoonterecht laat echter zien dat de Eerste Kamer in dit opzicht een grote terughou-

denheid betracht. Nog nimmer heeft de Eerste Kamer een uitspraak gedaan welke tot het aftreden van een kabinet moest leiden. Wel is een enkel geval bekend waarin een bewindsman zich als gevolg van de opstelling van de Eerste Kamer gedwongen zag heen te gaan. De vraag of ten opzichte van de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt, kan dus in principe met ja worden beantwoord, maar dit ja heeft in de praktijk slechts beperkte betekenis. Specifieke regels van geschreven of ongeschreven staatsrecht zijn hierbij niet aan te wijzen. Eerder is sprake van een constitutionele praktijk waaraan een zekere rechtsvormende betekenis kan worden toegekend. Die praktijk houdt mede verband met de indirecte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en behoeft daarmee dus niet in tegenspraak te worden geacht.

In tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie waren de leden van de V.V.D.-fractie vooralsnog niet overtuigd van de wenselijkheid de mogelijkheid tot ontbinding van de Eerste Kamer te handhaven, nu wordt voorgesteld de zittingsduur van de beide kamers vier jaar te doen zijn.

Naar onze mening verdient het aanbeveling deze ontbindingsmogelijkheid niet uit te sluiten. Niet dat afschaffing in de staatkundige praktijk een ingrijpende zaak zou zijn. Na 1904 is de Eerste Kamer niet meer anders dan wegens grondwetsherziening ontbonden en bij de gewijzigde regeling van de zittingsduur boet het mogelijke verschil in politieke samenstelling tussen Eerste en Tweede Kamer als motief voor ontbinding inderdaad nog aan betekenis in. Wij achten het echter in het licht van ons parlementaire stelsel ten principale onjuist dat de ene kamer van de volksvertegenwoordiging op politieke gronden ontbonden zou kunnen worden en de andere niet.

Ook de Eerste Kamer heeft ten opzichte van de Regering belangrijke staatsrechtelijke bevoegdheden. Daarbij past dat de regering in principe van haar kant de mogelijkheid heeft het recht van kamerontbinding te hanteren. Sluit men de mogelijkheid tot ontbinding grondwettelijk uit, dan is daarmee een absolute verhindering geschapen om dit in de verhouding tussen Regering en parlement toch wezenlijke instrument te hanteren. Laat men de mogelijkheid bestaan, dan staat niets in de weg aan een voortzetting van de staatkundige praktijk waarbij ontbinding van de Eerste Kamer een hoogst uitzonderlijk verschijnsel is.

De leden van de V.V.D.-fractie gingen vervolgens nog nader in op de twee bijzondere argumenten die in de memorie van toelichting ten gunste van handhaving van het ontbindingsrecht zijn aangevoerd. Gevraagd wordt wat de Regering verstaat onder hergroepering van fracties. Wij menen dat onze ambtsvoorgangers hier niet het oog hadden op het samengaan van fracties met het oog op de vorming van een college van gedeputeerde staten, maar op de mogelijkheid van splitsing van een politieke partij en als gevolg daarvan het uiteenvallen van statenfracties. Bij een dergelijke gang van zaken is het denkbaar dat de politieke samenstelling van de Eerste Kamer niet meer correspondeert met de politieke samenstelling van haar kiezerskorps, de leden van provinciale staten. Bij gerezen politieke moeilijkheden kan het ontbindingsrecht in beginsel dienst doen om dit verschil weer op te heffen. Wij denken hierbij ook niet in de eerste plaats aan afsplitsingen die verband houden met de provinciale politiek, maar aan politieke verschuivingen die een landelijk karakter hebben en mogelijk ook van invloed zijn geweest op de krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer. Bij opheffing van de verdeling van de provincies over vier kiesgebieden voor de verkiezing van de Eerste Kamer komt dit niet anders te liggen.

Tegen het argument dat als gevolg van een ontbinding ook wijziging kan optreden in de personele samenstelling van de Eerste Kamer voerden de leden van de V.V.D.-fractie aan dat voor de verkiezingen bij ons het lijstenstelsel geldt en niet het personenstelsel. Wat deze leden over de werking van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer opmerkten, is op zich zelf juist. Toch vloeit daaruit niet voort dat een gewijzigde personele samenstelling van de Eerste Kamer onder het geldende stelsel nimmer tot wijzigingen in de politieke opstelling van de betreffende fracties kan leiden. Ondanks de gebon-

denheid van de leden van een vertegenwoordigend lichaam aan het politieke programma van hun partij, is het zeer wel denkbaar dat ten aanzien van een bepaald onderwerp de standpunten in een fractie uiteenlopen. Wordt in zo'n geval de kamer ontbonden, dan kan dit zijn invloed doen gelden bij de kandidaatstelling voor de nieuwe kamer, in die zin dat Eerste Kamerleden al naar gelang het standpunt dat zij innamen al dan niet op een verkiesbare plaats terechtkomen. Dit kan er dan toe leiden dat de stemverhoudingen ten aanzien van het onderwerp in kwestie na de verkiezingen anders komen te liggen dan daarvoor. Natuurlijk zal dit zich slechts in uitzonderlijke gevallen voordoen, maar men mag deze mogelijkheid toch mee laten wegen bij de vraag of een uitzonderlijk instrument als het recht van kamerontbinding moet worden gehandhaafd dan wel prijsgegeven.

Zekerheid of het doel dat de Regering met de ontbinding beoogt, ook werkelijk wordt bereikt, bestaat inderdaad in het genoemde geval niet. Maar die zekerheid is er bij de hantering van het ontbindingsrecht in andere gevallen in het algemeen ook niet. Altijd zal moeten worden afgewacht hoe de kiezers beslissen. De Regering kan daarvan echter wel bepaalde verwachtingen hebben. Om die verwachtingen te toetsen, zal zij het ontbindingsrecht hanteren.

Wij zijn het ten slotte met de aan het woord zijnde leden niet eens, wanneer zij toepassing van het ontbindingsrecht in het onderhavige geval een vreemde manoeuvre achten, omdat er sprake zou zijn van een nieuwe verkiezing zonder een onderliggende nieuwe kiezersuitspraak. Bij het stelsel van getrappt kiesrecht voor de Eerste Kamer zijn de leden van provinciale staten de kiezers. Aan die kiezers wordt een uitspraak gevraagd, niet aan de partijen. De invloed die partijorganen op de samenstelling van de kandidatenlijsten hebben, is een zaak die hier buiten staat. Die invloed is er bij elke verkiezing en is niet specifiek voor het hier aan de orde zijnde geval. Het lijkt ons dan ook minder juist in dit verband van een verkapt «terugroepingsrecht» voor de partijen te spreken. Elke verkiezing heeft mede als functie dat de politieke partijen en de kiezers de gelegenheid krijgen volksvertegenwoordigers tegen wier functioneren zij bedenkingen hebben, op grond daarvan een nieuw mandaat af te houden. Dit «terugroepingsrecht» is essentieel voor democratische verkiezingen. Maar dat is geheel iets anders dan een tussentijds terugroepingsrecht van politieke partijen, waartegen ook wij bezwaren hebben.

De omschrijving die de aan het woord zijnde leden gaven van het ontbindingsrecht als een mogelijkheid om het evenwicht tussen kiezers, parlement en Regering te herstellen, achten wij juist. Wij menen echter dat de in de memorie van toelichting genoemde mogelijkheid daaronder is te rangschikken. Ook met betrekking tot de Tweede Kamer lijkt ons deze mogelijkheid in beginsel niet uitgesloten.

### **Artikel 3.1.14, tweede, derde en vierde lid (termijnen)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemden met het vervallen van de 40-dagtermijn in, maar vonden de termijn van drie maanden voor het bijeenkomen van de nieuw gekozen kamer aan de lange kant. Dit geluid is niet nieuw. In 1967 wierp de toenmalige Minister-President bij de installatie van de Staatscommissie-Cals/Donner de vraag op of het niet wenselijk zou zijn een verkorte procedure te ontwerpen voor verkiezingen in bijzondere omstandigheden zoals zich voordoen bij aftreden van een kabinet. Nadien hebben de staatscommissie en vervolgens ook de Kiesraad zich met dit vraagstuk beziggehouden. Beide colleges hebben daarbij nagegaan hoe de besturen van de politieke partijen over deze kwestie dachten. Zowel een verkorting van de termijn tussen het besluit tot kamerontbinding en de dag van kandidaatstelling, welke ongeveer 35 dagen pleegt te belopen, als van de termijn tussen kandidaatstelling en stemming, in artikel 11 van de Kieswet bepaald op 43 dagen, is onder ogen gezien. In 1976 deelde de Kiesraad als uitkomst van zijn onderzoek aan de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende

mede dat verkorting van de termijn voor de dag der kandidaatstelling wellicht mogelijk is met één of twee weken, maar dat hiervoor de Kieswet ingrijpend gewijzigd zou moeten worden, terwijl voorts enkele partijen, waaronder de P.v.d.A., uit democratisch oogpunt tegen enige verkorting waren. Een belangrijke verkorting van de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming achtte de Kiesraad slechts mogelijk bij een drastische inkorting van de beroepstermijnen c.q. afschaffing van de beroepsmogelijkheden, die in de Kieswet met betrekking tot de kandidaatstelling zijn voorzien. De raad vroeg zich evenwel af of dit aanvaardbaar zou zijn. Gezien de geringe verkorting die bij een beperkte ingreep in het systeem van de Kieswet slechts mogelijk zou zijn, adviseerde de Kiesraad dat hem de opdracht zou worden gegeven bij de beoogde algehele technische herziening van de Kieswet na te gaan of het mogelijk zou zijn voor de gehele verkiezingsprocedure een zodanig gestroomlijnde procedure op te zetten dat verschillende tegen verkorting aan te voeren bezwaren ondervangen worden. De ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende heeft vervolgens de Kiesraad een opdracht in deze zin verstrekt.

De argumenten die de leden van de P.v.d.A.-fractie voor een verkorting van de drie-maandetermijn aanvoerden, kunnen wij onderschrijven. Wij hopen dan ook dat de Kiesraad erin zal slagen tot een voorstel te komen dat een bevredigende oplossing van alle aan deze zaak verbonden problemen inhoudt. Zolang die oplossing echter niet voorhanden is, achten wij het niet verantwoord de thans in de Grondwet genoemde en in het wetsontwerp gehandhaafde termijn te verkorten. Die handhaving achten wij ook niet zo bezwaarlijk, omdat de wetgever daardoor niet verhinderd wordt om te zijner tijd in het kader van de herziening van de Kieswet een procedure voor te schrijven die minder tijd kost dan de Grondwet toelaat. Het is ons bekend dat in sommige andere landen in vergelijkbare situaties kortere termijnen in acht worden genomen. Dit hangt echter samen met de inrichting van de kiesstelsels in die landen, die vaak aanzienlijke verschillen vertonen met het systeem dat wij kennen. Dat bij voorbeeld in een zuiver districtenstelsel als het Engelse de kandidaatstelling aanzienlijk vlugger haar beslag kan krijgen, zal direct duidelijk zijn. Maar ook in landen met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is de kandidaatstelling soms zodanig anders dan bij ons ingericht, dat een kortere voorbereidingstermijn mogelijk is. Zo vermeldt de Staatscommissie-Cals/Donner in haar tweede rapport ten aanzien van België en Denemarken dat de kandidaatstelling daar plaatsvindt binnen de onderscheidene kiesdistricten, waarbij geen rekening behoeft te worden gehouden met wat in andere districten plaatsvindt, zodat een snellere procedure mogelijk is. Ook dit wijst erop dat een verkorting van enig belang niet overwogen kan worden zonder belangrijke elementen van het stelsel van kandidaatstelling tevens ter discussie te stellen.

Overigens geloven wij dat de aan het woord zijnde leden de situatie in Denemarken te ideaal voorstellen, wanneer zij opmerken dat daar een termijn van twaalf werkdagen geldt. Zij doelen vermoedelijk op de termijn, vermeld in artikel 35, eerste lid, van de Deense Grondwet. Deze bepaling luidt in de Engelse versie van Blaustein en Flanz: «A newly elected Folketing shall assemble at 12 o'clock noon on the twelfth workday after the day of election, unless the King has previously convoked a meeting of its Members.». Deze termijn ziet dus niet op de periode tussen het besluit tot ontbinding en het samenkomen van de nieuwe kamer, maar op de tijd tussen de stemming en dat samenkomen. Ook bij ons pleegt die tijd één tot twee weken te bedragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden belang in het oordeel van de Regering over de suggestie gedaan door prof. Burkens in het Nederlands Juristenblad van 14 januari 1978, waarin de kabinetsformatie bij wet aan een termijn wordt gebonden. Is de formatie niet binnen de gestelde termijn afgerond, dan dienen in dit voorstel kamerontbinding en hernieuwde verkiezingen plaats te vinden. Uit het voorlopig verslag inzake wetsontwerp 14 223

blijkt dat ook de fractie van D'66 over dit denkbeeld de mening van de Regering zou willen vernemen.

Wij delen het gevoel en waaraan het voorstel is ontsproten, dat langdurige kabinetsformaties, zoals die zich hebben voorgedaan, in de toekomst zouden moeten worden vermeden. Het zou voor ons democratisch bestel een slechte zaak zijn, als dergelijke lange formaties gewoon zouden worden. Wij geloven echter niet dat een wettelijke voorziening, als door prof. Burkens bepleit, het geëigende middel is om kortstondige kabinetsformaties voor de toekomst te verzekeren. Het lijkt ons zeer de vraag of de dreiging van hernieuwde verkiezingen, welke tempodwang zou moeten bewerkstelligen, ook inderdaad dit effect zou hebben. Is een kabinetsformatie in een impasse geraakt, dan zou het voor sommige participanten in het formatieproces wel eens aantrekkelijk kunnen zijn om nieuwe verkiezingen uit te lokken in de verwachting dat de onderhandelingspositie bij de voortzetting van de kabinetsformatie daardoor versterkt zou worden. Een wettelijke regeling die na verloop van een bepaalde termijn nieuwe verkiezingen voorschrijft, zou dan juist vertragend kunnen werken op het bereiken van een formatieresultaat. Het voorstel gaat te veel uit van de gedachte dat het ingebouwde dreigement van nieuwe verkiezingen inderdaad zal werken. Werkt het echter niet, dan is het gevolg een formatieproces in twee fasen met daartussen een verkiezingsperiode. In dat geval zal het zeker lang duren, voordat er een nieuw kabinet is.

Een bezwaar van het voorstel achten wij ook dat de betekenis van verkiezingen erdoor wordt gedevalueerd. Voet wordt gegeven aan de gedachte dat, als de formatie niet vlot, de kiezers hun werk maar eens over moeten doen. De kiezers hebben zich echter uitgesproken en de politici zullen het met die uitspraak moeten doen. Op hen rust de verantwoordelijkheid om na die uitspraak en met inachtneming daarvan zo spoedig mogelijk tot de vorming van een kabinet te komen. De deelnemers aan het formatieproces dienen zich van hun verantwoordelijkheid voor de regeringsvorming bewust te zijn en zich in te spannen voor de vorming van een regeringscombinatie en een regeringsprogramma waarin elk van de deelnemende groeperingen zich voldoende kan terugvinden. Het gaat daarbij om vragen als: hebben de gesprekspartners voldoende vertrouwen in elkaar, kiezen zij voor een gelijkwaardige inbreng van de programma's in het te ontwerpen regeerakkoord, gunnen zij elkaar evenredige invloed bij de zetelverdeling, enzovoort? Kortom: is er de wezenlijke bereidheid tot samenwerken? Is die bereidheid onvoldoende aanwezig, dan helpt een wettelijke voorziening niet.

In het licht van het bovenstaande kunnen wij het voorstel van prof. Burkens niet positief beoordelen.

Het doet ons genoeg dat de leden van de P.v.d.A.-fractie de in het vierde lid omschreven bepaling in de formulering, zoals de Regering die heeft voorgesteld, wenselijk achten.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen om een nadere precisering van het voorgestelde derde lid. Deze bepaling beoogt de praktijk van de ontbinding op termijn in de Grondwet vast te leggen. Daarmee wordt verzekerd dat een kamer, tot ontbinding waarvan is besloten, altijd tot op de laatste dag voor het optreden van de nieuwe kamer kan blijven functioneren. Het exacte tijdstip waarop de oude kamer op de dag van de ontbinding defungeert, wordt echter in de bepaling niet aangegeven. Het wordt aan het ontbindingsbesluit overgelaten dit precies vast te stellen. De voorgestelde bepaling laat in ieder geval toe het tijdstip van ingang van de ontbinding zo te bepalen dat, zoals het in het voorlopig verslag wordt uitgedrukt, de ontbinding samenvalt met de openingshamerslag van de eerste vergadering van de nieuwe kamer. Dezelfde leden betwijfelden of de redactie die de staatscommissie voor het derde lid gaf naar de bedoeling van de commissie zo geïnterpreteerd zou moeten worden als de Regering in de memorie van toelichting deed. Wij laten in het midden wat de commissie precies bedoelde, maar constateren in ieder

geval dat de tekst die de commissie voorstelde alle aanleiding geeft tot de uitleg dat wijziging van de zittingsduur alleen voor de verkiezing mogelijk is. Die beperking kent de huidige Grondwet niet en wij achten het ook niet wenselijk haar aan te brengen. De ruimere redactie maakt het bij voorbeeld mogelijk om tijdens de zittingsduur van een na ontbinding gekozen kamer te komen tot een verandering van het tijdstip waarop na periodieke verkiezingen de nieuw gekozen kamer optreedt. Aangezien de verlengingsperiode maximaal een jaar kan zijn, behoeft voor misbruik van deze mogelijkheid niet te worden gevreesd, zeker niet als men bedenkt dat verlenging van de zittingsduur na de verkiezingen zonder dat een maximum geldt, al sinds lang bestaat. Het lijkt ons niet geraden een thans bestaande mogelijkheid grondwettelijk te gaan blokkeren, terwijl men ooit misschien aan deze mogelijkheid behoefte zou gevoelen. Het is meer vanuit deze gedachte dat wij de ruimere redactie prefereren dan dat ons nu reeds meerdere gevallen waarin toepassing denkbaar is, voor ogen staan.

De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of de bepaling ook een termijn korter dan vier jaar mogelijk zou maken. Zij zouden duidelijk uitgesproken willen zien dat een verkorting ten aanzien van de Tweede Kamer uitgesloten is. Zo'n categorische uitspraak lijkt ons bij de voorgestelde tekst niet mogelijk. Daarin staat immers «een andere» zittingsduur en niet «een langere». Intussen is het wel juist dat de betekenis van de bepaling vooral ligt in de mogelijkheid om na verkiezingen wegens ontbinding door middel van een korte verlenging van de normale zittingsduur weer op de normale datum van de periodieke verkiezingen uit te komen. Voor verkorting van de zittingsduur bestaat bovendien reeds een andere mogelijkheid: de toepassing van het ontbindingsrecht. Wij zien er geen bezwaar in dat de wetgever daarnaast nog ingevolge de onderhavige bepaling in bijzondere omstandigheden ten aanzien van een na ontbinding gekozen kamer tot een zekere verkorting van de zittingsduur zou kunnen besluiten. Ook hiervoor kan het hierboven genoemde geval als voorbeeld dienen. Vanzelfsprekend zal het hierbij alleen om incidentele uitzonderingsgevallen kunnen gaan. Dat ligt besloten in het feit dat de Grondwet als hoofdregel de zittingsduur op vier jaar bepaalt. Zowel voor een verlenging als voor een verkorting zullen zeer bijzondere redenen moeten gelden.

De leden van de C.D.A.-fractie gingen vervolgens nader in op de facultatieve redactie van de voorgestelde bepaling, vooral in het licht van de voorgestelde nieuwe regeling van de verkiezing van de Eerste Kamer. Zij concludeerden dat het vierde lid voor de Eerste Kamer altijd toepassing zal dienen te vinden in die zin dat de zittingsduur van de ontbonden kamer steeds verkort zal moeten worden tot het resterende deel van de zittingsduur van de oude kamer. Voor de Tweede Kamer achten zij een facultatieve redactie ook minder voor de hand liggend, omdat een tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer altijd tot een andere zittingsduur leidt. Deze laatste conclusie achten wij iets te ver gaand. Een ontbinding wegens grondwetsherziening pleegt immers te geschieden tegen een zodanig tijdstip dat de verkiezing plaatsvindt op het tijdstip van de normale periodieke verkiezing. Niettemin erkennen wij dat bij een ontbinding systematisch een nadere regeling van de zittingsduur van de nieuwe kamer behoort. Ook hebben wij begrip voor het betoog van deze leden dat er iets blijft wringen ten aanzien van de Eerste Kamer tussen de artikelen 3.1.3, 3.1.6, en 3.1.14, vierde lid. De in artikel 3.1.14, vierde lid, voor de wetgever neergelegde vrijheid wordt in feite door artikel 3.1.6 al grondwettelijk ingevuld. In de memorie van toelichting wordt dit ook erkend. Wij achten het dan ook wenselijk artikel 3.1.14 op dit punt aan te passen. Wij stellen daarom bij nota van wijziging voor in het vierde lid te bepalen dat de wet de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vaststelt en daaraan toe te voegen dat de zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.

De vraag over de zittingsduur van provinciale staten heeft zijn beantwoording al gevonden in de derde nota van wijziging op wetsontwerp 13 990. Daarbij is in artikel 7.6, vierde lid, vastgelegd dat deze zittingsduur vier jaren bedraagt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Met dit voorstel heeft de Tweede Kamer zich inmiddels verenigd. Daarmee is de onduidelijkheid die de leden van de C.D.A.-fractie op dit punt signaleerden, opgeheven.

Ten slotte vroegen deze leden, zonder overigens ter zake een grondwettelijk voorschrift nodig te achten, om meer duidelijkheid over het tijdstip van aanvang en einde van de normale zittingsduur. Zij bepleitten dat een nieuw gekozen kamer steeds zou aantreden binnen twee weken na haar verkiezing. Ook wij achten het onwenselijk dat een in mei bij een periodieke verkiezing nieuw samengestelde Tweede Kamer volgens de bepalingen van de Kieswet pas op de derde dinsdag van september als zodanig kan optreden. Voor de Eerste Kamer valt de periodieke verkiezing in juli en het optreden in nieuwe samenstelling eveneens op de derde dinsdag van september, zodat zich ook daar hetzelfde verschijnsel voordoet, al wordt het voor deze kamer als minder bezwaarlijk ervaren. De ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende heeft ook dit punt aan de Kiesraad voorgelegd. Verwacht mag worden dat bij de eerstvolgende gewone periodieke Tweede – Kamerverkiezing – dat zal, als alles normaal verloopt, in 1985 zijn, aangezien de verkiezing van 1981 een verkiezing na kamerontbinding wegens grondwetsherziening is – een meer bevredigende gang van zaken op dit punt in de Kieswet zal zijn neergelegd.

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie met de regeling van het ontbindingsrecht betreffende de Tweede Kamer konden instemmen. Wij vertrouwen dat ook de wijziging waarvan hierboven sprake was, hun instemming zal kunnen hebben. Zij stelden nog de vraag of naast de artikel C 1 en P 2 der Kieswet in de praktijk een verlengingswet noodzakelijk is. Het antwoord hierop is: in beginsel niet. Het bepaalde in artikel C 1, tweede lid, tweede volzin, en in artikel P 2 van de Kieswet vormt zelf reeds, bij wege van algemene regeling, de wet, bedoeld in artikel 3.1.14, vierde lid. Een nadere wettelijke voorziening is dus alleen nodig, wanneer men van de algemene regeling in de Kieswet wil afwijken.

#### **Artikel IV (opsomming van artikelen die vervallen)**

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie over de vermelding van het vervallen van artikel 88 van de Grondwet zouden wij er deze leden op willen wijzen, dat het oude grondwetsartikel als zodanig vervalt en vervangen wordt door een nieuw artikel, zij het met dezelfde inhoud.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden bedenkingen ten aanzien van het laten vervallen van de bepaling dat de Raad van State, het Koninklijk gezag waarnemende, het recht van ontbinding niet uitoefent. Het leek deze leden niet gewenst dat de Raad van State in de bedoelde tijdelijke positie het ontbindingsrecht kan hanteren.

Wij kunnen deze zienswijze niet delen. Kamerontbinding geschiedt bij Koninklijk besluit, doch dit besluit komt als elk ander Koninklijk besluit geheel voor de verantwoordelijkheid van de Ministers die het besluit contrasigneren. Dat zijn de Minister-President, door wiens ondertekening de verantwoordelijkheid van het gehele kabinet geaccentueerd wordt, en de Minister van Binnenlandse Zaken. Berust het Koninklijk gezag in de daarvoor in de Grondwet aangegeven gevallen tijdelijk bij de Raad van State, dan funktioneert dat gezag niet anders dan wanneer het door de Koning wordt uitgeoefend. Het besluit tot kamerontbinding is dan een besluit van de Raad van State, het Koninklijk gezag waarnemend, maar de raad is voor dat besluit niet verantwoordelijk. Van enige bijzondere invloed van de Raad van State op de totstandkoming van het besluit, anders dan de invloed die normaal bij

de Koninklijke functie past, kan dan ook geen sprake zijn. De gedachte dat de bevoegdheid van de Raad van State tot kamerontbinding in bepaalde situaties onwenselijk zou zijn, gaat uit van een onjuiste staatsrechtelijke opvatting omtrent de verhouding tussen Staten-Generaal, de Raad van State als waarnemer van het Koninklijk gezag en de Ministers. Tegen de achtergrond van deze verhouding achten wij het overtuigend en afdoende dat de Staatscommissie-Cals/Donner in navolging van de Staatscommissie-Van Schaik de bepaling overbodig noemde, omdat er geen aanleiding is voor de vrees dat de Raad van State in het uitzonderingsgeval, waarin dit college de bevoegdheid tot ontbinding kan hanteren, daarvan misbruik zou maken. Dat sluit inderdaad gebruik van de bepaling onder daartoe leidende omstandigheden niet uit. Tegen zodanig gebruik zien wij ook geen bezwaar.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel