

Zitting 1978–1979 Nr. 94a

14 213

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake verandering in de Grondwet, alsmede tot opnemng van bepalingen inzake splitsing van een voorstel**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 mei 1979

Naar de mening van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zou de behandeling van het onderhavige wetsontwerp voorbarig zijn. Zij achten het onjuist dat een groot gedeelte van de argumentatie in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is gebaseerd op de huidige bevoegdheden en wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Als toelichting op dit standpunt wijzen zij op de maatschappelijke ontwikkelingen en het veranderend politiek denken over enerzijds het bestaansrecht van de Eerste Kamer en anderzijds haar bevoegdheden en wijze van verkiezing sinds de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet (12 944, nr. 22) door de Tweede Kamer in 1975. Naar het inzicht van deze leden zou het juist zijn geweest, indien de behandeling van de wetsontwerpen 14 223 (inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal) en 14 224 (inzake de werkwijze van de Staten-Generaal) aan de behandeling van het onderhavige wetsontwerp vooraf was gegaan.

Wij kunnen met de stellingname van de hier aan het woord zijnde leden niet instemmen. Op grond van de aanneming van de motie-De Kwaadsteniet is onder het vorige kabinet bij brief van 24 juni 1975 (13 472, nr. 1) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld dat de Regering geen wetsontwerpen tot het in overweging nemen van een grondwetswijziging zou indienen op onder meer de volgende punten: directe verkiezing van de Eerste Kamer, ontneming van het budgetrecht aan de Eerste Kamer, het doen vervallen van het enquêterecht van de Eerste Kamer en het uitschakelen van de Eerste Kamer bij de behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing. De later ingediende wetsontwerpen waarin de wijze van verkiezing en de bevoegdheden van de Eerste Kamer mede aan de orde zijn – naast het onderhavige wetsontwerp de wetsontwerpen 14 223 en 14 224 – zijn met deze beslissing geheel in overeenstemming. De opvatting dat sinds de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet een verandering zou zijn opgetreden in het politieke denken over het bestaansrecht, de bevoegdheden en de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, kunnen wij niet delen. Met de leden van de fractie van het C.D.A. menen wij dat hiervan niet is gebleken. Wij wijzen er in dit verband op dat een dergelijke verandering ook niet naar voren is gekomen tijdens de behandeling van het onderhavige wetsontwerp door de Tweede Kamer in 1977. Bij die gelegenheid werd door een meerderheid van de Tweede Kamer nadrukkelijk vastgehouden aan de motie-De Kwaadsteniet als uitgangspunt voor de voorstellen welke met betrekking tot de Eerste Kamer in het kader van de algehele grondwetsherziening ter tafel zouden worden gebracht. Voorts kan worden opgemerkt dat uit de korte-

lings uitgebrachte voorlopige verslagen van de Tweede Kamer inzake de wetsontwerpen 14 223 en 14 224 niet is gebleken dat een meerderheid van die Kamer thans bereid zou zijn wijziging te brengen in de positie van de Eerste Kamer. Op grond hiervan achten wij het dan ook niet waarschijnlijk dat een zodanige wijziging bij de verdere behandeling van bedoelde wetsontwerpen door de Tweede Kamer alsnog zou worden aangebracht. Gelet op een en ander is onzes inziens de behandeling van het onderhavige wetsontwerp door de Eerste Kamer thans niet voorbarig te noemen.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. zouden ten aanzien van de splitsing van een voorstel graag een uitvoerig beargumenteerd antwoord ontvangen op de vraag, of wij hierin niet een verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer zien. In aansluiting hierop is door de leden van de fractie van de V.V.D. een soortgelijke vraag gesteld. Laatstgenoemde leden gaan er daarbij van uit, dat de duidelijk uitgesproken bezwaren in de Eerste Kamer bij eerste lezing niet zonder betekenis zullen zijn voor de Tweede Kamer bij tweede lezing bij de beslissing of zij zal gaan splitsen.

Als uitgangspunt van de beantwoording van deze vraag zouden wij willen kiezen het feit dat in ons tweekamerstelsel elk der beide kamers beschikt over eigen bevoegdheden, welke zij naar eigen inzicht en onder eigen verantwoordelijkheid kan uitoefenen. Daarnaast zal, met het oog op het bevredigend functioneren van het tweekamerstelsel, in de praktijk elk der beide kamers uiteraard acht slaan op hetgeen naar voren wordt gebracht en wordt besloten in de andere kamer. In het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld de Tweede Kamer de bevoegdheid toe te kennen in de eerste en in de tweede lezing van een grondwetsherzieningsvoorstel dit voorstel te splitsen. Nu de Tweede Kamer – anders dan in het oorspronkelijk ingediende wetsontwerp – ook de bevoegdheid krijgt in eerste lezing tot splitsing over te gaan, zal naar verwachting de behoefte aan een splitsingsmogelijkheid in tweede lezing verminderen. Niettemin zijn wij van mening dat die mogelijkheid in tweede lezing eveneens voorhanden dient te zijn. Op de eerste plaats is het denkbaar dat na de eerste lezing de gewijzigde samenstelling van de Tweede Kamer en/of de visie van het dan optredende kabinet het wenselijk maakt alsnog tot splitsing over te gaan. Vervolgens is een argument ten gunste van een splitsingsmogelijkheid in tweede lezing gelegen in het feit, dat men pas nadat de behandeling in eerste lezing in de Tweede Kamer geheel voltooid is, weet hoe de stemverhoudingen en de bepaling der standpunten precies liggen. Ten slotte zijn eerst na afronding van de gehele eerste lezing het stemgedrag van de Eerste Kamer en de argumenten die aan dat stemgedrag ten grondslag liggen, bekend.

Wat laatstgenoemd punt nu betreft is het duidelijk dat het stemgedrag van de Eerste Kamer in eerste lezing voor de Tweede Kamer in tweede lezing een belangrijk gegeven is. Immers zal daarin een aanwijzing zijn gelegen voor het stemgedrag van de Eerste Kamer in tweede lezing, waarbij het tweederde meerderheidsvereiste geldt. Indien nu de Eerste Kamer in eerste lezing een voorstel heeft aanvaard met een meerderheid, kleiner dan tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen, dan kan zulks voor de Tweede Kamer in tweede lezing reden zijn tot splitsing over te gaan. Wij zien hierin geen verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer. Bij een tweekamerstelsel waarin beide kamers over eigen bevoegdheden beschikken, zal men dienen te aanvaarden dat, zo een van beide kamers daartoe termen aanwezig acht, zij van die bevoegdheden gebruik maakt. De Eerste Kamer kan tijdens de eerste lezing van een grondwetsherzieningsvoorstel dit voorstel verwerpen of aannemen. Neemt zij het aan, dan kan zij dit doen met een meerderheid die groter of kleiner is dan tweederde van het aantal uitgebracht stemmen. Geschiedt het laatste dan is dat als gezegd een belangwekkend gegeven voor de Tweede Kamer in tweede lezing, die er met de haar toekomstige bevoegdheden op zal kunnen reageren. Meer in het algemeen merken wij hierbij nog het volgende op. Indien een gewoon wetsontwerp door de Eerste Kamer wordt verworpen en men besluit een nieuw wetsontwerp in te dienen, dan ligt het voor de hand dat bij het opstellen van dat nieuwe wetsontwerp rekening zal worden gehouden met de gronden die de Eerste Kamer

tot verwerping aanleiding gaven. Ook hier geldt in onze wijze van zien dat er niet gesproken kan worden van een verkapt, materieel of indirect recht van amendement van de Eerste Kamer. Deze gang van zaken is evenzeer te beschouwen als een gevolg van de omstandigheid dat binnen ons staatkundig bestel de volksvertegenwoordiging bestaat uit twee kamer die elk functioneren met uitoefening van eigen bevoegdheden, terwijl beide op elkaar in kunnen werken. Dat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft, betekent dat zij geen zelfstandige bevoegdheid heeft om veranderingen in wetsvoorstellen te bewerkstelligen. Dat haar invloed er indirect toe kan bijdragen dat in een bepaald geval Regering en Tweede Kamer komen tot het nemen van nadere beslissingen, is een geheel andere zaak. Dit kan onontkoombaar zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merken, onder verwijzing naar blz. 3 van de nota naar aanleiding van het eindverslag, op, dat gezien uit staatkundig oogpunt huns inziens nooit de stelling verdedigd kan worden, dat de Eerste Kamer bij haar besluitvorming rekening zal houden met het feit dat een voorliggende grondwetswijziging door de Tweede Kamer is aanvaard. Een dergelijke uitspraak gaat, aldus deze leden, ten enen male voorbij aan de eigen verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer. Zij voegen hier nog aan toe dat men, zolang de Eerste Kamer deel uitmaakt van het staatsbestel, moet verwachten dat zij haar taak en verantwoordelijkheid serieus neemt en niet slaafs navolgt datgene, waarin de Tweede Kamer haar is voorgegaan.

Wij zouden het betreuren indien als gevolg van de door de leden hier aan het woord bedoelde passage uit de nota naar aanleiding van het eindverslag, een misverstand zou ontstaan omtrent de visie van de Regering op de plaats en de taak van de Eerste Kamer. Wij gaan ervan uit dat onze ambtsvoorgangers geenszins hebben bedoeld te suggereren dat de Eerste Kamer haar taak en verantwoordelijkheid niet serieus zou nemen of slaafs zou navolgen datgene waarin de Tweede Kamer haar is voorgegaan. Zoals wij in het antwoord op de voorafgaande vraag reeds aangaven, staat het voor ons buiten twijfel dat de Eerste Kamer naar eigen inzicht en onder eigen verantwoordelijkheid haar bevoegdheden uitoefent. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de Eerste Kamer een van haar bevoegdheden, nl. het verwerpen van wetsontwerpen, met grote terughoudendheid hanteert. Zij legt hierbij, het is reeds vaak gezegd, een wijze zelfbeperking aan de dag. De Eerste Kamer zal bij haar argumentatie, oordeelsvorming en uiteindelijke beslissing inzake een wetsonwerp meerdere factoren betrekken en deze zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Een van deze factoren zal in de praktijk zijn de beslissing die de Tweede Kamer in een eerdere fase over het wetsontwerp heeft genomen. De beslissing van de Tweede Kamer zal derhalve één factor zijn naast andere; dat is beoogd tot uitdrukking te brengen in de hierbedoelde passage op blz. 3 van de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Ten slotte stellen de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat, juist gezien de eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk overleg van beide Kamers bij de behandeling van een grondwetswijziging in tweede lezing, een overleg dat leidt tot een gezamenlijke beslissing, van grote waarde zal kunnen zijn en een dimensie zal kunnen geven aan onze democratische staatsstructuur.

Om een tweetal redenen zijn we geen voorstander van een behandeling in Verenigde Vergadering van de tweede lezing van een grondwetswijziging.

De eerste reden hangt samen met de positie van de Eerste Kamer. In een Verenigde Vergadering bevinden de leden van de Eerste Kamer zich in een andere positie dan wanneer zij als afzonderlijke Kamer een voorstel dat door de Tweede Kamer met een meerderheid van ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen is aanvaard, moeten heroverwegen. Dit geldt te meer nu in de huidige herzieningsvoorstellen de verkiezingsgrondslag van de Eerste Kamer zal blijven verschillen van die van de Tweede Kamer waardoor de representativiteit van beide Kamers niet dezelfde zal zijn. Wij wijzen er nog op dat tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de Eerste Kamer door het toenmalige lid van die Kamer, de heer De Geer van Oudegein, werd gewaarschuwd dat realisering

van de gedachte om de tweede lezing in een Verenigde Vergadering te behandelen een wezenlijke aantasting zou betekenen van de zelfstandige positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel.

Onze tweede reden is dat de Verenigde Vergadering thans een uitzonderlijke figuur is en dat naar ons oordeel dient te blijven. Het meest wezenlijke kenmerk van ons tweekamerstelsel is dat een aangelegenheid eerst in de ene Kamer aan de orde komt, waarna de in die Kamer genomen beslissingen getoetst worden door de andere Kamer. Een gang van van zaken waarbij beide Kamers, als waren zij één orgaan, over een aangelegenheid beslissen verdraagt zich slecht met de aard van het tweekamerstelsel.

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de leden van de fractie van het C.D.A. met het wetsontwerp instemmen. Deze leden kondigen aan bij de openbare behandeling van het wetsontwerp een beschouwing te zullen wijden aan de behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van een grondwetswijziging. Wij zien deze beschouwing met belangstelling tegemoet.

De leden behorende tot de fractie van de V.V.D. zeggen het te betreuren dat de procedure van grondwetsherziening in twee lezingen wordt gehandhaafd. De bedoeling van de behandeling in twee lezingen is immers – zo stellen zij – om de kiezers een oordeel te laten vellen over de grondwetsherzieningsarbeid die door de ontbonden Kamers is verricht. Deze gedachte berust huns inziens op een fictie; zij geven hiervoor twee redenen aan die, samengevat, op het volgende neerkomen:

- a. ontbinding van de Tweede Kamer ter zake van grondwetsherziening heeft men sedert lang doen samenvallen met de periodieke ontbinding van die Kamer.
- b. na ontbinding van de Eerste Kamer wordt deze samengesteld door dezelfde provinciale staten of door nieuwe provinciale staten die zelf niet ter zake van grondwetsherziening opnieuw zijn samengesteld.

De leden hier aan het woord zijn van oordeel dat, wil men aan een grondwetsherzieningsprocedure in twee lezingen echt inhoud geven, òf van ontbinding op termijn moet worden afgezien dan wel behandeling in twee lezingen in heroverweging moet worden genomen.

Naar onze opvatting dient de behandeling van een grondwetsherziening in twee lezingen gehandhaafd te blijven. De Grondwet is een staatsstuk van geheel eigen orde. Zij bevat de wezenlijkste elementen van ons staatsbestel: de grondrechten van de burger, de hoofdlijnen van de inrichting van de belangrijkste staatsinstellingen, alsmede de voornaamste bevoegdheden van die instellingen. Wij achten het een gewichtige democratische waarborg, dat, vooraleer een staatsstuk als de Grondwet wordt gewijzigd, de kiezer in de gelegenheid wordt gesteld de voorgestelde wijzigingen te sanctioneren, dan wel af te wijzen. Anderzijds geven wij de leden van de fractie van de V.V.D. toe dat door het doen samenvallen van grondwets- en periodieke ontbinding van de Tweede Kamer de daarop volgende volksraadpleging wel aan waarde heeft ingeboet vanuit het oogpunt van de grondwetsherziening. Wij zien hierin echter onvoldoende grond om verkiezingen en tweede lezing in heroverweging te nemen. Naar onze overtuiging moet de mogelijkheid grondwetsherziening de democratische grondslagen van onze staatsinrichting zou aantasten, alvorens over die voorstellen definitief wordt beslist hun stem uit kunnen brengen op partijen die zich in eerste lezing tegen die voorstellen hebben verklaard. Onzes inziens is verschil van mening mogelijk over de vraag of men aan de procedure van grondwetsherziening meer inhoud geeft door af te zien van ontbinding op termijn en de grondwetsherziening weer los te koppelen van de periodieke ontbinding. Men dient daarbij in aanmerking te nemen dat ook de ontkoppelde verkiezingen ter zake van grondwetsherziening in belangrijke mate zouden fungeren als graadmeter voor de representativiteit van de politieke partijen op basis van hun standpunten en handelingen als geheel, en niet slechts ten aanzien van de grondwetsherziening.

Het was de leden van de fractie van de V.V.D. opgevallen dat de Regering zich enerzijds heeft neergelegd bij de motie- De Kwaadsteniet, waarbij werd uitgesproken dat niet zal worden getornd aan de positie en de bevoegdheden van de Eerste Kamer, doch anderzijds in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer op blz. 6 stelt: «Tegenover een zekere vermindering van de invloed van de Eerste Kamer ten aanzien van de tweede lezing van een herzieningsontwerp staan wij niet afwijzend». Wij merken op dat de aangehaalde passage een onderdeel is van een betoog dat een reactie bevat op de suggestie van de fractie van de A.R.P., de C.H.U. en de K.V.P. om de behandeling van de tweede lezing in verenigde vergadering te doen plaatsvinden. Naar de mening van die fracties zou aldus een groter aantal tegenstemmen de Eerste Kamerleden vereist zijn om een herzieningsontwerp in tweede lezing te kunnen verwerpen dan thans het geval is. Onzes inziens traden de bedoelde fracties bij het doen van hun suggestie buiten het kader van de motie-De Kwaadsteniet; de verwezenlijking van die suggestie zou immers een vermindering van de invloed van de Eerste Kamer betekend hebben. De reactie op die suggestie maakt zich op haar beurt een ogenblik los van de motie-De Kwaadsteniet. Overigens geeft bovenvermeld citaat uit de memorie van antwoord wel de opvattingen van onze ambtsvoorgangers weer die ten grondslag lagen aan de voorstellen welke indertijd op dit punt in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid zijn gedaan.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen de Regering haar standpunt uiteen te zetten over de representativiteit van beide Kamers der Staten-Generaal, mede tegen de achtergrond van artikel 88 Grondwet. Zij herinnerden in dit verband aan het meermalen door de Regering uitgesproken standpunt dat de Tweede en de Eerste Kamer niet op gelijke wijze representatief zijn; zulks op grond van het feit dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks wordt gekozen.

Artikel 88 Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Aldus is vastgesteld dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer representatief is voor het Nederlandse volk. Daarmee is echter nog niet gezegd dat beide Kamers *op gelijke wijze* representatief zijn. Om vast te kunnen stellen in hoeverre beide Kamers representatief zijn dient men de bepalingen omtrent hun samenstelling en de verschillen daartussen in ogenschouw te nemen. In het algemeen kan gezegd worden dat de representativiteit van een vertegenwoordigend orgaan toeneemt naarmate de wijze van verkiezing directer is, het aantal (actief en passief) kiesgerechtigden in grotere mate samenvalt met het totaal van de vertegenwoordigde groep en de vastgestelde zittingsduur van het orgaan korter is.

Ziet men nu naar de Eerste en Tweede Kamer dan kan men tegen de achtergrond van de zoëven genoemde criteria constateren dat alleen wat de kring van passief kiesgerechtigden betreft de situatie voor beide Kamers overeenstemt. Op de overige punten is tussen beide Kamers steeds een verschil te onderkennen: de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer is minder direct, de kring van actief kiesgerechtigden voor de Eerste Kamer is kleiner en de vastgestelde zittingsduur voor de Eerste Kamer is, althans onder de huidige Grondwet, langer. Daarbij speelt juist in de procedure van grondwetsherziening nog een andere omstandigheid een gewichtige rol. De Tweede Kamer is na de eerste lezing vernieuwd op basis van directe verkiezingen, terwijl de Eerste Kamer eveneens opnieuw is samengesteld, doch dan ofwel door dezelfde provinciale staten die reeds eerder de Eerste Kamer gedeeltelijk samenstelden, ofwel door nieuwe provinciale staten, die echter zelf niet gekozen zijn op grond van een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Naar onze mening kan, aldus beschouwd, worden gezegd dat in de procedure van grondwetsherziening de Eerste Kamer in tweede lezing uiteraard wel representatief is, doch niet op dezelfde wijze als de Tweede Kamer.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. is vervolgens een opmerking gemaakt over de volgende zinsnede op blz. 5 van de memorie van antwoord waar de Regering antwoordt op een opmerking van de fracties van de A.R.P., C.H.U. en K.V.P.: «Wij merken hierbij op, dat de Grondwet de Eerste

Kamer *bevoegd* (Regering) verklaart het hier bedoelde oordeel (over een grondwetsherziening) te geven. Wanneer echter de Kamer tot iets bevoegd wordt verklaard, dan is daarmee geen uitspraak gedaan omtrent haar representativiteit in de zin als hier bedoeld». De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat de beoordeling door de Eerste Kamer – en trouwens ook door de Tweede Kamer – in tweede lezing van een grondwetsherzieningsvoorstel niet als een bevoegdheid, doch als een regel van dwingend recht is te beschouwen. Zij verwijzen daarbij naar artikel 211 Grondwet en artikel 8.1, lid 1, van het onderhavige wetsontwerp. Wij zijn van mening dat men in artikel 211 en artikel 8.1, lid 1, zeer wel een bevoegdheid kan lezen. Het gaat daarbij dan echter – en hieromtrent stemmen wij graag met de aan het woord zijnde leden in – om een bevoegdheid die krachtens een regel van dwingend recht moet worden ugeoefend.

Sprekende over het splitsingsrecht stellen de leden hier aan het woord, dat van de splitsingsmogelijkheid in tweede lezing thans geen ander effect kan worden verwacht dan dat hiervan slechts gebruik zal worden gemaakt indien blijkt dat de Eerste Kamer een grondwetsontwerp bij eerste lezing aanneemt met een volstreekte doch niet gekwalificeerde meerderheid. Deze opvatting lijkt ons te beperkt. Wij mogen verwijzen naar het antwoord dat wij hiervoor gaven op de vraag van leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. inzake het verkapte recht van amendement van de Eerste Kamer. Daarin hebben wij uiteengezet dat er zich onzes inziens meerdere situaties kunnen voordoen die het wenselijk maken dat de Tweede Kamer in tweede lezing over de mogelijkheid tot splitsing van een voorstel beschikt. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat, zoals deze leden eveneens stelden, de Tweede Kamer zich onvoldoende heeft beziggehouden met de vraag omtrent de noodzaak of wenselijkheid van het handhaven van een splitsingsrecht bij tweede lezing. In twee termijnen is tijdens de mondelinge behandeling de splitsing in tweede lezing uitgebreid aan de orde geweest, waarna bij de behandeling van de amendementen die over deze kwestie waren ingediend ook nog een uitvoerig debat heeft plaatsgevonden.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen ten slotte een uiteenzetting over het staatsrechtelijk karakter van het contraseign, en in het bijzonder over de, naar het oordeel van de Regering, politieke consequenties voor ministers of kabinet verbonden aan het weigeren van de bekrachtiging van een wetsontwerp. De aan het woord zijnde leden vroegen hierom, omdat zij in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer tot driemaal toe een grote mate van vrijblijvendheid van de kant van de Regering constateerden ten aanzien van de bekrachtiging van door de Kamer aanvaarde wetsontwerpen, zonder dat daarbij werd aangegeven of de Regering tijdig daarbij het «onaanvaardbaar» zal uitspreken.

In zekere zin ten overvloede wijzen wij op het feit, dat in ons staatkundig stelsel de wetten door Regering en parlement gezamenlijk worden vastgesteld. De medewerking aan de totstandkoming van de wet wordt ten slotte door de Regering gegeven in de vorm van de bekrachtiging, die zoals bekend, een ministerieel contraseign behoeft. Door het plaatsen van zijn contraseign neemt de minister de verantwoordelijkheid voor de bekrachtiging en daardoor voor de totstandkoming van de wet op zich. Bij dit laatste zij onmiddellijk opgemerkt dat de politieke verantwoordelijkheid ter zake zich niet behoeft te beperken tot de contrasignerende minister, maar zich tevens kan uitstrekken tot niet-contrasignerende ministers, zelfs tot het gehele kabinet.

Op de vraag welke politieke consequenties aan het weigeren van de bekrachtiging van een wetsontwerp verbonden zijn, is geen algemeen antwoord te geven. Of er politieke consequenties aan verbonden zijn en, zo ja, in welke mate, zal in de praktijk moeten blijken. Het spreekt intussen vanzelf dat het handelen tegen de wil van een duidelijke meerderheid van de beide Kamers in – en daarvan is zeker sprake bij de weigering een in tweede lezing aanvaard grondwetsherzieningsvoorstel te bekrachtigen – politieke consequenties kan hebben. Het spreekt naar ons oordeel evenzeer vanzelf, dat de Regering niet licht, doch slechts in uitzonderlijke gevallen de bekrachtiging achterwege zal laten. Zo'n uitzonderlijk geval deed zich voor bij de grond-

wetsherziening van 1953. In eerste lezing werd een voorstel tot verlaging van de minimumleeftijd van 30 naar 23 jaar voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer en dat van de provinciale staten door de Eerste Kamer verworpen. Vervolgens werd door de Eerste Kamer wel aanvaard het daarmee samenhangende voorstel tot handhaving van de minimumleeftijd voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer<sup>1</sup>. Aangezien door verwerping van het eerste voorstel iedere zin aan het tweede kwam te vervallen, besloot de Regering dit niet te bekrachtigen. Overigens hebben onze ambtsvoorgangers naar onze mening in de memorie van antwoord over deze materie minder vrijblijvend gesproken dat het de leden van de fractie van de V.V.D. toeschijnt. Het gaat er om, daarop wordt in de memorie van antwoord bedoeld en daarover sprak ook de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige ontwerp in de Tweede Kamer<sup>2</sup>, dat zich na de bekrachtiging van een in eerste lezing aanvaard voorstel zodanige situaties kunnen voordoen dat de Regering van mening is een voorstel, hoewel in tweede lezing aanvaard, niet te moeten bekrachtigen. Met onze ambtsvoorgangers zijn wij van mening dat zich dergelijke situaties niet vaak voor zullen doen.

Of en zo ja op welk tijdstip er in zo'n geval aanleiding zal zijn het onaanvaardbaar uit te spreken, is in algemene zin moeilijk aan te geven. Dat zal geheel van de omstandigheden afhangen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

<sup>1</sup> Zie voor de betreffende ontwerpen Kamerstukken II 1951/52, 2341, nrs. 9 en 10; zie voor de stemmingen in de Eerste Kamer Handelingen I 1951/52, blz. 859.

<sup>2</sup> Handelingen II 1976/77, blz. 3409.