

Zitting 1980–1981

16 640

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake het voorzitterschap van de verenigde vergadering der Staten-Generaal**

16 642

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

Nr. 4

**VERSLAG**

Vastgesteld 10 maart 1981

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> acht de plenaire behandeling van deze beide wetsontwerpen voldoende voorbereid met de beantwoording van de navolgende vragen en opmerkingen die bij haar werden ingeleverd uit vier fracties.

**De voorgeschiedenis van de beide wetsontwerpen**

Het had de leden van de P.v.d.A.-fractie teleurgesteld dat de Eerste Kamer vanwege het voorzitterschap van de verenigde vergadering en het door de Tweede Kamer op dit punt aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet wetsontwerp 14 222 had verworpen. Zij hadden waardering voor de wijze waarop de Regering het tegen haar advies door de Tweede Kamer met een zeer grote meerderheid aanvaarde amendement in de Eerste Kamer had verdedigd.

Des te meer had het deze leden verbaasd dat de Regering nu bij de Tweede Kamer terugkomt met een apart wetsontwerp op een wijze die het recht van amendement van de Tweede Kamer vervangt door een recht van amendement van de Eerste Kamer. De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de Regering een verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer aanvaardt. De door de meerderheid van de Eerste Kamer gewenste oorspronkelijke tekst is immers hersteld.

Geheel onjuist leek deze leden de stelling van de Regering in de memorie van toelichting dat het hier een onderwerp betreft dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat. De 150 leden van de Tweede Kamer zitten toch ook in de verenigde vergadering en zijn toch evenzeer geïnteresseerd in de wijze van benoeming van de voorzitter?

De leden van de C.D.A.-fractie was de passage bijzonder opgevallen waar de bewindslieden «menen te mogen veronderstellen dat de Tweede Kamer deze beslissing (namelijk de aanvaarding van het amendement de Kwaadsteniet) nam in de verwachting dat de Eerste Kamer zich daarmee zou kunnen verenigen». Deze leden wilden bij deze boeiende passage een simpele vraag stellen: Veronderstellen de bewindslieden dit altijd bij beslissingen

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello, (VVD), ondervoorzitter Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD) en Van der Burg (CDA).

van de Tweede Kamer? Zij voegden daaraan nog – ter verkrijging van zoveel mogelijk duidelijkheid – de vraag toe wat eigenlijk naar de mening van de bewindslieden de positie van de Tweede Kamer (mede in vergelijking met die van de Eerste Kamer), is wanneer de Tweede Kamer alléén die beslissingen zou (moeten) nemen, waarvan de Tweede Kamer verwacht, dat de Eerste Kamer die omhelst, althans aanvaardt, althans niet verwerpt.

Na de hiervoor uit de toelichting geciteerde zin volgt de constatering van de bewindslieden, dat gebleken is, dat aan de door hen veronderstelde verwachting van de Tweede Kamer door de Eerste Kamer niet tegemoet gekomen is. Wat vinden de bewindslieden daar eigenlijk van? Menen zij bijvoorbeeld, dat de Eerste Kamer ter zake – mede gelet op het voorgaande betoog – met wijze terughoudendheid heeft gereageerd? Dit mede gelet op de uitspraak van de bewindslieden dat het hier «geen belangrijk politiek punt» betreft, hetgeen niettemin de Eerste Kamer ertoe bracht een wetsontwerp te verwerpen.

De bewindslieden memoreren, dat de Eerste Kamer dat wetsontwerp met 40 tegen 24 heeft verworpen. Volledigheidshalve had het stellig niet misstaan, wanneer vermeld was, dat dit de tweede stemming betrof, na een aanvankelijk staken van de stemmen (35 tegen 35). Temeer had die vermelding voor de hand gelegen nu de bewindslieden vervolgens menen te kunnen stellen: «Een groot deel van de Kamer, waaronder ook leden die desondanks hun stem niet aan het wetsontwerp onthielden, was van oordeel dat door deze wijziging een onwenselijke verandering werd gebracht in de positie van de Eerste Kamer».

Deze leden was vervolgens ook de volgende passage opgevallen: «Nu het hier een onderwerp betreft dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat, achten wij het juist dat de Tweede Kamer de gelegenheid krijgt om zich, met de wetenschap hoe het standpunt van de Eerste Kamer is, opnieuw daarover uit te spreken». Waarom, in welk(e) opzicht(en) betreft het hier een onderwerp, dat de Eerste Kamer meer in het bijzonder aangaat?

Is de Tweede Kamer minder belanghebbend? Is dat een grondslag, op basis waarvan de Tweede Kamer «de gelegenheid krijgt» zich opnieuw over een (dit) onderwerp uit te spreken? Waarom wordt dit «juist» geacht? Welke betekenis moet volgens de bewindslieden de Tweede Kamer, in verband met een zich opnieuw uitspreken, hechten aan de passage «met de wetenschap hoe het standpunt van de Eerste Kamer is», al of niet mede gelet op de eerdere, reeds geciteerde passage «in de verwachting dat de Eerste Kamer zich daarmee zou kunnen verenigen»? Menen de bewindslieden te mogen veronderstellen, dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de Tweede Kamer zich met hun oordeel zal kunnen verenigen. Hadden zij anders dit voorstel niet gedaan?

Waarom voelen de bewindslieden zich door de gang van zaken bevestigd in hun aanvankelijk oordeel dat de regeling van het voorzitterschap van de verenigde vergadering het beste kan blijven, zoals die thans is? Zijn zij de uitspraak van de Tweede Kamer vergeten, waarbij die Kamer zich achter het amendement-De Kwaadsteniet schaarde, met alléén de stemmen van de fracties van S.G.P. en G.P.V. tegen?

Deze leden wilden nog weten hoe ruim de interpretatie kan zijn van de woorden «in het algemeen» voor «niet wenselijk» in de voorlaatste zin van de toelichting op wetsontwerp 16 640. Ook vroegen deze leden waarom het hier volgens de bewindslieden «geen belangrijk politiek punt» betreft. Op basis waarvan en door wie wordt dat eigenlijk vastgesteld? Waarom gebruiken de bewindslieden in de laatste zin van genoemde toelichting de woorden «in dit bijzonder geval»?

De leden van de fractie van D'66 waren buitengewoon teleurgesteld dat de Eerste Kamer gemeend had wetsontwerp 14 222 te moeten verwerpen vanwege het amendement-De Kwaadsteniet dat in de Tweede Kamer met zo'n grote meerderheid was aanvaard. Juist indien het geen «belangrijk politiek punt betreft», zoals de Regering opmerkt, had de Eerste Kamer zich niet mo-

gen verzetten tegen de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer. Het is toch immers een ongeschreven regel van ons staatsrecht geworden dat de Tweede Kamer het eerste politiek forum van ons tweekamerstelsel vormt. Door de houding van de Eerste Kamer is deze kwestie onnodig gepolariseerd, hetgeen de leden van de aan het woord zijnde fractie betreuren.

Daarom trof het deze leden des te meer dat de Regering had nagelaten het door de Tweede Kamer ingenomen standpunt krachtiger tegenover de Eerste Kamer te verdedigen. Deze hele gang van zaken vormde voor de leden van de fractie van D'66 aanleiding om zich niet bij de thans ontstane situatie neer te leggen.

De G.P.V.-fractie had met instemming kennis genomen van de inhoud van wetsontwerp 16 640. Terecht heeft de Eerste Kamer zich niet willen neerleggen bij de aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement-De Kwaadsteniet, dat immers – zoals in de toelichting wordt opgemerkt – inbreuk maakte op de eerder aanvaarde motie-De Kwaadsteniet, volgens welke de Eerste Kamer de haar thans toekomende taken en bevoegdheden zou moeten behouden. Wel meende het nu aan het woord gekomen lid dat de bewindslieden het in de toelichting iets te rooskleurig voorstelden, waar zij veronderstellen dat de Tweede Kamer het amendement-De Kwaadsteniet aanvaardde in de verwachting dat de Eerste Kamer zich daarmee wel zou kunnen verenigen. Waar is deze veronderstelling op gebaseerd? Was de aanvaarding van dat amendement wellicht niet primair te wijten/danken aan een door de leer der volkssoevereiniteit geïnspireerde latente afkeer van het niet-rechtstreeks gekozen orgaan, de Eerste Kamer?

### **De verdeling over twee wetsontwerpen**

Als de Tweede Kamer in wetsontwerp 16 440 het enige artikel 3.1.12a opnieuw zou amenderen – zo betoogden leden van de P.v.d.A.-fractie – kan de Eerste Kamer door verwerping van het ontwerp van wet de vigerende tekst van artikel 118, tweede lid, herstellen zonder de overige bepalingen van hoofdstuk 3, Staten-Generaal, aan te tasten. Kan overigens, indien dit zou gebeuren, de tekst van artikel 118, tweede lid «De voorzitter van de Eerste Kamer heeft de leiding der vergadering» worden ingepast in de nieuwe tekst van de grondwet? Kan dan de procedure van het huidige additionele artikel IX worden toegepast? In ieder geval kan genoemde tekst niet gelden als apart artikel onder artikel 3.1.12 omdat niet duidelijk is welke vergadering wordt bedoeld. Hooguit zou dit kunnen als tweede zin bij artikel 3.1.2, vierde lid. Is zoiets te realiseren bij de vernummering van de nieuwe grondwet? Is het niet beter om de plaatsing van deze bepaling in de grondwet nog eens te bezien in het licht van de vele mogelijkheden die met betrekking tot het voorgestelde artikel open staan:

1. De Tweede Kamer brengt het artikel 3.1.12a in gewijzigde vorm over naar wetsontwerp 16 642 en verwerpt wetsontwerp 16 640.
2. De Tweede Kamer amendeert wetsontwerp 16 640.
3. Beide Kamers aanvaarden wetsontwerp 16 640 ongewijzigd.
4. De Eerste Kamer verwerpt een geamendeerd wetsontwerp 16 640 waardoor de tekst van het huidige artikel 118, tweede lid, blijft bestaan.
5. Artikel 118, tweede lid, wordt uit de grondwet geschrapt, er wordt geen nieuwe bepaling opgenomen en het reglement van orde van de verenigde vergadering voorziet in de benoeming van de voorzitter.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van het feit, dat «aan het voorzitterschap van de verenigde vergadering een afzonderlijk wetsontwerp wordt gewijd» (memorie van toelichting, blz. 3). Deze leden zagen gaarne een nadere motivering tegemoet aangaande de toegepaste splitsing van de bepalingen van wetsontwerp 14 222 in twee wetsontwerpen.

Uit de toelichting op wetsontwerp 16 642 begrepen deze leden, dat de bewindslieden van oordeel zijn, dat de verwerping van wetsontwerp 14 222 door de Eerste Kamer «een belangrijk gedeelte» aan het in eerste lezing vastgestelde hoofdstuk Staten-Generaal van de herziene Grondwet doet ontbreken, hetgeen zij onwenselijk achten en hetgeen ook problemen oplevert door de samenhang tussen de wetsontwerpen 14 222 en 14 223. Is naar de mening van de bewindslieden een oplossing van deze situatie alleen denkbaar door de nu toegepaste splitsing? Is dit de enige en best denkbare oplossing? De genoemde leden vroegen dit mede naar aanleiding van de toelichting (blz. 3) op wetsontwerp 16 640, waarin de bewindslieden stellen, dat zij het wenselijk achten een afzonderlijk wetsontwerp in te dienen dat betrekking heeft op het voorzitterschap van de verenigde vergadering «omtrent de regeling waarvan de Eerste Kamer een ander oordeel bleek te hebben dan de Tweede Kamer».

De leden van de C.D.A.-fractie hadden er kennis van genomen, dat het de bewindslieden «uit een oogpunt van wetgevingstechniek beter (leek) de regeling... in een apart grondwetsartikel neer te leggen». Er wordt nu dus een apart grondwetsartikel 3.1.12a voorgesteld in plaats van hetgeen de tweede volzin was in het voorgestelde artikel 3.1.12, eerste lid. Is het, zo vroegen deze leden, alleen uit een oogpunt van wetgevingstechniek beter een apart grondwetsartikel voor te stellen of ligt daaraan (mede) ten grondslag de gedachte, dat op deze wijze de «amendering» iets minder opvallend is die in feite door de Eerste Kamer met behulp van de Regering thans aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld? Vreesden de bewindslieden, dat bij indiening van één wetsontwerp dat op het betreffende punt opnieuw door de Tweede Kamer geamendeerd zou kunnen worden, dit wetsontwerp opnieuw door de Eerste Kamer verworpen zou worden?

#### **Wetsontwerp 16 442**

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten met betrekking tot dit wetsontwerp slechts één opmerking te maken, nu dit ontwerp – afgezien van het voorzitterschap van de verenigde vergadering – identiek is aan het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp 14 222. Deze leden gingen ervan uit dat na de afkondiging van de grondwetswijzigingen – met name de wetsontwerpen 14 223 en 16 642 – de Eerste Kamer na de verkiezingen voor de provinciale staten van 1982 opnieuw in haar geheel zal worden ontbonden conform artikel 3.1.6 (nieuw). Is dit inderdaad de bedoeling en worden de daarvoor benodigde wijzigingen van de Kieswet al voorbereid?

#### **Wetsontwerp 16 440**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de Regering niet gepoogd heeft tot een compromis tussen beide Kamers te komen door de verkiezing van de voorzitter aan de verenigde vergadering zelf over te laten. Dit zou overeenkomen met het voorstel van de staatscommissie en de regeling zoals die voor elk van beide Kamers apart al in de grondwet is opgenomen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden er met belangstelling kennis van genomen dat de bewindslieden nog eens herinnerden aan het voorstel van de staatscommissie om de verenigde vergadering haar eigen voorzitter te laten kiezen. De bewindslieden hadden in navolging van hun ambtsvoorgangers in wetsontwerp 14 222 destijds wel «de voorkeur» gegeven aan handhaving van de geldende bepaling, die de leiding van een verenigde vergadering in handen van de Voorzitter van de Eerste Kamer legt. De voorkeur van de Tweede Kamer ging echter vervolgens, blijkens het door die Kamer aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet, uit naar het geven van de betreffende leiding in handen van de Voorzitter van de Tweede Kamer. Het had deze leden verbaasd, dat de bewindslieden na verwerping van die voorkeur door de Eerste Kamer, niet alsnog de gedachte van de staatscommissie had-

den overgenomen, die aansluit bij hetgeen terzake van het voorzitterschap voor elk der Kamers is bepaald. Daardoor zou, evenmin als in de door amendering tot stand gekomen tekst, «de onderlinge positie van beide Kamers» wijziging ondergaan.

De bewindslieden zeggen zich op het standpunt te hebben gesteld «dat handhaving van de bestaande situatie» (kennelijk duidend op het hebben van de Voorzitter van de Eerste Kamer van de leiding van de verenigde vergadering) «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 zou moeten behouden». Deze leden hadden geen aanleiding dat standpunt als zodanig te betwisten maar – als gezegd – evenmin het betwistbaar te achten, dat daaraan door het feit van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-De Kwaadsteniet, geen afbreuk werd gedaan. Daarom had de door de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer verdedigde zienswijze, ter zake, de Tweede Kamer niet kunnen overtuigen.

Deze leden vernamen gaarne wat de betekenis is van het woord «niettemin» in de zevende regel van onderen op blz. 3 van de toelichting bij wetsontwerp 16 440. Naar hun oordeel leek dit woord meer een waarderende dan feitelijke betekenis te hebben.

Hebben de bewindslieden overigens nog overwogen een andere regeling te ontwerpen, zoals bij voorbeeld een wisselend voorzitterschap, het bij wet doen bepalen wie voorzitter van de verenigde vergadering zal zijn e.d., naast het hierboven reeds door deze leden nader beschouwde voorstel van de staatscommissie?

Aangezien de leden van de D'66-fractie niet uit zijn op het verder aanscherpen van het conflict met de Eerste Kamer leek het deze leden gewenst dat een compromis wordt gevonden en wel in de bepaling dat de verenigde vergadering uit haar midden een voorzitter kiest. Door een dergelijke benadering zou niet tevoren de beslissing hetzij bij de Tweede Kamer, hetzij bij de Eerste Kamer worden gelegd. Gaarne vernamen de leden van de fractie van D'66 het oordeel van de Regering over dit voorstel.

Gevraagd werd nog wie naar de mening van de Regering voorzitter van de verenigde vergadering is wanneer deze bijeenkomt direct na verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer, dat wil zeggen vóórdat deze Kamers zich elk apart een voorzitter hebben gekozen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort