

Zitting 1979–1980

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. 11

EINDVERSLAG

Vastgesteld 21 september 1979

INHOUDSOPGAVE

Bladzijde

Inleiding	1
Het Tweekamerstelsel	2
Tussentijdse kabinetwisselingen	3
Politieke partijen	3
Band met het Europese Parlement	4
De Verenigde Vergadering	5
Bevoegdheden Tweede Kamer	7
Voorzitterschap Verenigde Vergadering	7
Artikel 3.1.12, tweede lid (griffier)	8
Artikel 3.1.13 (geldelijke voorzieningen)	8
Artikel 3.1.14 (ontbindingsrecht)	8
Artikelen die vervallen	9

In de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ werden nog de volgende opmerkingen en vragen naar voren gebracht.

Inleiding

De Regering beroept zich bij herhaling – zo stelde men in de P.v.d.A.-fractie vast – op de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid en op de standpunten die toen door de verschillende fracties zijn ingenomen, daaraan de conclusie verbindend dat het niet de bedoeling kan zijn het toen gevoerde debat in zijn volle omvang te herhalen. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden op zich aan een herhaling geen behoefte. Zij maakten echter bezwaar tegen het feit dat de Regering er blijkbaar vanuit gaat dat over fundamentele kwesties als het twee-kamerstelsel, de invloed van de kiezers op het regeringsbeleid, de functionering van ons kiesstelsel, enz. de inzichten ongewijzigd zijn gebleven, zich geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan en een nieuw opgetreden kabinet niet gehouden zou zijn een eigen visie op deze vraagstukken te hebben.

¹ 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), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

Daartegenover wezen deze leden erop dat sinds de behandeling van genoemde Nota in 1974:

- vijf jaar verstreken zijn;
- de samenstelling van de Tweede Kamer gewijzigd is;
- nieuwe verkiezingsprogramma's van kracht zijn;
- nieuwe wetenschappelijke publicaties verschenen zijn;
- zich nieuwe staatkundige ontwikkelingen hebben voltrokken;
- een nieuw kabinet van andere samenstelling is opgetreden.

Redenen te over om het debat over de grondslagen van ons constitutionele bestel voort te zetten, zomeenden zij.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met kritische belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen. Zij handhaafden hun opmerking, dat zij de memorie van toelichting betrekkelijk mager achten, «met name ook wat betreft enkele punten waarvoor het kabinet afziet van het doen van voorstellen». Daaraan hadden deze leden in het voorlopig verslag toegevoegd dat zij zich op die punten een aantal nadere vragen veroorloofden om een duidelijker beeld te krijgen van de opvattingen van de Regering en om een open discussie over de problematiek te bevorderen. Wanneer de bewindslieden thans schrijven, dat zij hopen «een duidelijk beeld van onze opvattingen ter zake te geven» dan hadden de leden van de C.D.A.-fractie daarvoor waardering. De reacties van de bewindslieden op punten als door hen bedoeld, zoals het punt van de terugkeer in het parlement van afgetreden bewindslieden en het plaatsvervangend kamerlidmaatschap, dat van de politieke partijen en dat van de verenigde vergadering, werden door deze leden niet als betrekkelijk mager beschouwd. Dit hield overigens nog niet in, dat zij het met die reacties in alle opzichten eens zouden zijn.

De bewindslieden stellen evenwel verder in het kader van hun reactie op de betreffende opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie «Overigens merken wij hier reeds aanstonds op dat een aantal punten waaromtrent geen wijzigingsvoorstellen zijn gedaan, al uitvoerig zijn (sic!) 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». De genoemde leden meenden dat deze stellingname van de bewindslieden – afgezien van de (betrekkelijke) juistheid ervan – naar aanleiding van de door hen gemaakte opmerking niet zo erg voor de hand lag, om niet te zeggen dat deze mededeling hier niet op haar plaats is. Op geen wijze was immers door deze leden ook maar gesuggereerd, een destijds gevoerd debat thans «in zijn volle omvang te herhalen». Hetgeen de bewindslieden zelf in de memorie van antwoord naar voren brengen ter zake van de door de leden van de C.D.A.-fractie beoogde punten logenstraft trouwens dat daarvan sprake zou zijn.

Het Tweekamerstelsel

Bij herhaling wijst de Regering op het feit dat de praktijk uitwijst dat de Eerste Kamer in ons constitutionele bestel slechts een bescheiden functie vervult en dat er derhalve aan een verankering van dat feit in de Grondwet geen behoefte bestaat. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met dit standpunt grote moeite. Nu opnieuw wordt vastgehouden aan het voortbestaan van de Eerste Kamer en bovendien wordt afgezien van een democratische legitimatie door directe verkiezingen is het ontbreken van enigerlei conflictenregeling moeilijk aanvaardbaar.

«De positie van de Eerste Kamer wordt voor een deel bepaald door regels van ongeschreven recht», aldus de Regering. Kan nader aangegeven worden hoe, naar de mening van de Regering, deze regels luiden? Op grond waarvan meent de Regering dat niet te verwachten is dat de Eerste Kamer

zich bij herhaling tegenover de Tweede Kamer zal plaatsen en de wetgeving op hoofdzaken blokkeren? Wordt niet elk wetsontwerp op zijn merites beoordeeld? Is het te verwachten dat de Eerste Kamer slechts wetsontwerpen van «ondergeschikt» belang zou kunnen of willen blokkeren? Of verwacht de Regering dat wetsontwerpen slechts op «bijzaken» zullen sneuvelen? Hoe verhoudt zich deze verwachting met recente ervaringen zoals de verwerping van het initiatief-ontwerp Lamberts c.s. inzake abortus en de gerezen problemen met betrekking tot de Sanctiewet?

De Regering hecht aan een kamer van revisie opdat 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, dit mede ook om eventuele wetstechnische fouten te voorkomen. Is intussen niet de ernstigste fout van ons stelsel van wetgeving de traagheid? De leden die deze vraag opwierpen, achtten het feit dat de gemiddelde voorbereidings- en behandelingstijd van een belangrijk wetsontwerp zo'n zes jaar bedraagt, schadelijk voor het aanzien van onze parlementaire democratie en wel om twee redenen. In de eerste plaats overschrijdt deze looptijd de termijn van een normale kabinetsperiode zodat geen verkiezingsprogramma c.q. kabinetprogramma waarin ook maar enig wetsontwerp staat aangekondigd, nog voor verwezenlijking in aanmerking komt. In de tweede plaats hobbelt de wetgever in toenemende mate achter de feitelijke, maatschappelijke ontwikkelingen aan, hetgeen de geloofwaardigheid van ons stelsel van wetgeving ondermijnt. Erkent de Regering dat het van het grootste belang is de voorbereidings- en behandelingstijd van wetsontwerpen aanmerkelijk te bekorten? Ziet zij niet in dat het onmogelijk is èn een steeds omvangrijker wordend netwerk van adviesorganen vooraf èn een kamer van revisie achteraf in stand te houden?

Vermindert de aanstaande – en bij voorbeeld voor Grondwetswijzigingen reeds ingevoerde – publikatie van de adviezen van de Raad van State niet de noodzaak van nog eens een «ongeëmotioneerde en gedistantieerde revisie»? Of heeft die revisie in de ogen van de Regering speciaal betrekking op de door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen? Zo ja, zou hieraan dan niet beter tegemoet gekomen kunnen worden door ook daarover advisering door de Raad van State te doen plaats vinden?

De Regering verwerpt de gedachte van een suspensief veto met de mededeling dat bij invoering daarvan «van een wezenlijk functioneren van de Eerste Kamer nauwelijks meer sprake zou zijn». Deze leden achtten deze argumentatie aan de magere kant. Als het de bedoeling is dat de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen «nog eens met enige distantie en zonder emotie *beziët*», waarom zou dat belang dan niet tot zijn recht kunnen komen in het kader van een suspensief veto?

Tussentijdse kabinetswisselingen

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet aanvaardbaar is, herhaalt de Regering als haar mening dat dit «niet of nauwelijks aanvaardbaar» zou moeten zijn. Naar aanleiding van de stelling van de C.D.A.-fractie dat het de vraag is of de «huidige opvattingen» op dit punt in elke situatie en in de toekomst opgeld zullen blijven doen, erkent de Regering dat het hier niet gaat om een in ons staatsrecht neergelegde regel en dat de opvattingen zich nader kunnen ontwikkelen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden van deze formuleringen met stijgende verbazing kennis genomen. Zij verkeerden in de veronderstelling dat de door hen geformuleerde regel gemeengoed was geworden na de wijd verspreide weerzin die de staatkundige praktijk in de zestiger jaren had opgeroepen. Erkennend dat de opvattingen zich «nader kunnen ontwikkelen» stelden zij zich op het standpunt dat zulks toch niet kan betekenen dat van tijd tot tijd met betrekking tot de voortgang van ons «levend» staatsrecht de klok zou kunnen worden teruggedraaid. Is de Regering niet van mening dat

het hier gaat om een regel van ongeschreven staatsrecht? Welk belang moet aan zulke regels worden gehecht als zo'n regel met zo'n groot gemak in een schriftelijke gedachtenwisseling tussen Kamer en Regering ten onder kan gaan?

Politieke partijen

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven het minder bevredigend achten dat opnieuw bij een Grondwetsherziening, die nota bene uitdrukkelijk beoogt ons geschreven staatsrecht meer in overeenstemming te brengen met de staatkundige werkelijkheid, voorbij wordt gegaan aan de essentiële rol die politieke partijen in ons staatkundig bestel vervullen.

Zij wezen erop dat twee zaken nadrukkelijk moeten worden onderscheiden: enerzijds de erkenning van de politieke partijen als constituerende bestanddelen van de parlementaire democratie en anderzijds de vraag of zo'n erkenning verdere publiekrechtelijke gevolgen zou moeten hebben. De bezwaren van de Regering hebben voornamelijk betrekking op de tweede vraagstelling. Juist als men zich op het standpunt stelt dat ten aanzien van het tweede punt de grootst mogelijke terughoudendheid in acht moet worden genomen, zou het voor de hand liggen daarvoor in de Grondwet een waarborg te scheppen. Overigens houdt het voorgestelde artikel 3.2.3 lid 3 – dat de ruggespraak schrapt – impliciet een erkenning in van het functioneren van de politieke partijen voor wat hun intermediaire en wilsvormende functie betreft.

De Regering beroept zich ook hier op het bestaan van ongeschreven regels. Deze leden zouden de Regering willen uitnodigen daarvan een nadere aanduiding te geven. De Regering stelt dat het toch primair de kiezers zijn die door de oprichting van politieke partijen en door de keuze van volksvertegenwoordigers het beleid beïnvloeden. «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». De Regering acht dit zelfs een punt «van principiële belang». De ontwikkeling van de staatkundige praktijk heeft echter van dit principe weinig heel gelaten. Verkiezingen vinden plaats op basis van een lijstenstelsel, de verkiezingen van volksvertegenwoordigers hangen (voornamelijk af van de volgorde op die lijsten die door de partijen wordt bepaald, enz. Als de Grondwet van een ander beginsel uitgaat dan is de scheiding tussen norm en werkelijkheid evident en is er alle aanleiding om na te gaan of deze discrepantie wel aanvaardbaar is.

Band met het Europese Parlement

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de uiteenzetting van de bewindslieden met betrekking tot een band tussen de Nederlandse leden van het Europese parlement en het nationale parlement. Zij hadden overigens niet een bijzonder lidmaatschap bepleit maar de vraag gesteld of niet overwogen zou moeten worden «in de Grondwet toch een «kan» bepaling op te nemen, op grond waarvan bij wet een regeling van een band tot stand kan worden gebracht. Deze leden meenden dat een «kan» bepaling niet noodzakelijkerwijs dezelfde beperkte en stringent omschreven inhoud zou behoeven te hebben als die geformuleerd was in stuk 13 859, nr. 4, blz. 3. Ook al is er misschien wel op andere wijze tegemoet te komen aan de behoefte en de noodzaak van het onderhouden van contacten, toch zou een mogelijkheid voor een nadere regeling gewenst kunnen blijken te zijn. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of (elke) grondwettelijke regeling – «voorshands» – «onevenredig zwaar» geacht moet worden.

De D'66-fractie wilde eveneens terugkomen op het vraagstuk van de verhouding tussen de Nederlandse Euro-parlementariërs en het nationale parlement. De belangrijkste vrees van de Regering ligt daarin, dat de mogelijkheid van een bijzonder lidmaatschap van het nationaal parlement zou worden geschapen. De D'66-fractie zou een dergelijk bijzonder lidmaatschap echter niet wensen. Wel achtten deze leden het van belang dat de Grondwet überhaupt melding maakt van het bestaan van een Europees Parlement, dit te meer omdat het Europees Parlement en de uitbreiding van zijn bevoegdheden steeds een zo centrale plaats in het beleid van vele Kabinetten hebben ingenomen. Vermelding uitsluitend in het Regelement van Orde van de Kamer(s), achtte de genoemde fractie onvoldoende om aan de belangrijke constitutionele plaats, die het Europese Parlement zeker in de toekomst ook in het Nederlandse staatsbestel zal moeten innemen, inhoud te geven. Evenals de C.D.A.-fractie zou zij derhalve de opname van een «kan»bepaling zeer gewenst achten.

De Verenigde Vergadering

Met belangstelling hadden de leden van de C.D.A.-fractie kennis genomen van hetgeen de bewindslieden ter zake van dit punt naar voren hebben gebracht. Zij waren echter geenszins overtuigd van de juistheid van de benadering van de bewindslieden. Deze berust op de te simpele redenering dat een breedgedragen en grondwettelijk verankerd tweekamerstelsel door een ruimere mogelijkheid tot Verenigde Vergadering in feite gemakkelijker als een éénkamerstelsel zou kunnen gaan functioneren. Deze simpele redenering leek deze leden een zeer theoretische. Zij meenden dan ook niet, dat het advies van de staatscommissie op dit punt een zekere tegenstrijdigheid vertoont. Zowel de staatscommissie als bepaaldelijk deze leden zelf zagen de uitbreiding van de mogelijkheid, dat de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering bijeenkomen, als in wezen duidelijk beperkt. Het leek deze leden dan ook niet erg beheerst om het te hebben over «een ongelimiteerde mogelijkheid voor de kamers om in verenigde vergadering te beraadslagen en besluiten».

Kunnen de bewindslieden hun vrees voor ongelimiteerde ontwikkelingen beargumenteren? Zo ja, dan zou de verruiming aan bepaalde voorwaarden kunnen worden gebonden. Er zijn hier zeker mogelijkheden om elkaar te vinden. Dan kan ook de uitspraak van de bewindslieden vervallen, dat een dergelijke – d.i. ongelimiteerde – mogelijkheid aan de principiële keuze voor een behandeling van zaken in twee parlementaire instanties «te zeer afbreuk» zou doen.

Deze leden herinnerden er overigens nog eens aan, dat tot het houden van een Verenigde Vergadering elk van de beide Kamers in elk voorkomend geval een afzonderlijk besluit zou moeten nemen. Deze feitelijkheid alléén verhindert reeds dat de grondwettelijke hoofdregel uitzondering en dat de uitzondering regel wordt.

Deze leden hadden er vervolgens in het voorlopig verslag op gewezen, dat indien er ooit behoefte zou ontstaan om hoofdregel en uitzondering te verwisselen, te zijner tijd grondwetswijziging in de rede zou liggen en dat die dan eenvoudig tot stand te brengen zou zijn. Immers, wanneer de huidige opvattingen in de toekomst zouden veranderen zou ten aanzien van de nieuwe opvattingen een meerderheid ontstaan. De reactie van de bewindslieden – namelijk «dat grondwetswijziging eenvoudig tot stand te brengen is zouden wij deze leden overigens niet willen nazeggen» – gaat aan hetgeen deze leden in het voorlopig verslag hadden gezegd geheel voorbij, aangezien deze leden in het algemeen, dezelfde opvatting zijn toegedaan en dan ook zoals hiervoor herhaald iets anders betoogden.

Met belangstelling hadden deze leden kennis genomen van de opvatting van de bewindslieden, a) 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, b) dat dit kan in ge-

zamenlijk commissoriaal overleg en, c) dat aan een dergelijk overleg naar de mening van de bewindslieden noch de huidige noch de herziene grondwetsbepalingen in de weg staan. Zij waren het uiteraard ermee eens dat een gezamenlijk commissoriaal overleg niet is te beschouwen als een verenigde vergadering van beide Kamers in de grondwettelijke betekenis. Dit was dan ook geenszins door deze leden in het voorlopig verslag uit het oog verloren. Zij hadden er slechts de aandacht op gevestigd, dat destijds niet algemeen geoorloofd werd geacht wat de bewindslieden thans blijken geoorloofd te achten.

Deze leden hadden zich niet steeds aan de indruk kunnen onttrekken, dat van hun bijdrage aan de discussie niet zo nauwkeurig was kennis genomen als zij voor mogelijk hadden gehouden. Zij begrepen anders niet hoe een passage uit de pennen van de bewindslieden had kunnen vloeien als de volgende: «Wij nemen wel aan dat het niet in hun bedoeling ligt aan te koersen op een éénkamerstelsel». Ook signaleerden deze leden de volgende zinnen van de bewindslieden: «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».

Naar de mening van deze leden getuigde de benadering van de bewindslieden van een te absolutistische denkwijze. Deze leden bepleitten inderdaad – zoals iedereen (tot genoegen resp. tot ongenoegen) weet – de handhaving van het tweekamerstelsel voor nu en voor de komende tijd voor zover zij die uiteraard kunnen overzien. Zij bepleitten niet «een openmaken van de Grondwet voor eventuele ontwikkelingen van de staatsrechtelijke praktijk in gans andere zin». Zij bepleitten slechts een grondwettelijke mogelijkheid, dat de beide Kamers kunnen besluiten in een bepaald geval in Verenigde Vergadering bijeen te komen. Deze leden hadden dan ook zeker niet de bedoeling daarmee «eventuele ontwikkelingen van de staatsrechtelijke praktijk in gans andere zin» voor te staan, zoals de bewindslieden overigens bekend kon zijn. De laatste zin van het weergegeven citaat gaat dan ook eveneens deze leden geheel voorbij. Wanneer deze leden aan een ander stelsel de voorkeur zouden geven zouden zij dat andere stelsel bepleiten. Uiteraard zou zo'n ander stelsel door grondwetswijziging tot stand moeten worden gebracht.

Deze leden deelden niet de vrees, dat het in een voorkomend geval besluiten tot het bijeenkomen in Verenigde Vergadering het tweekamerstelsel zou ondergraven. Daarom konden zij ook bij de behandeling van ontwerp 14 213 een benadering kiezen zoals zij gedaan hadden. Zij zouden er overigens de voorkeur aan gegeven hebben het vraagstuk van de Verenigde Vergadering eerst in zijn algemeenheid te hebben kunnen bespreken en daarna de mogelijkheid van de tweede lezing van grondwetsherziening in Verenigde Vergadering. Zij hielden het niet voor onmogelijk dat, wanneer de onderhavige discussie – in gemeen overleg – zou leiden tot enige verruiming van de mogelijkheid tot bijeenkomen in Verenigde Vergadering, alsnog het resultaat van de behandeling van ontwerp 14 213 «heroverwogen» zou kunnen worden.

De tweede alinea op blz. 15 was deze leden niet duidelijk. De bewindslieden willen ten aanzien van de in de Grondwet voorgeschreven Verenigde Vergadering een onderscheid maken tussen enerzijds gevallen, waarin uit de Grondwet blijkt, dat het gaat om beraadslaging en besluitvorming, en anderzijds gevallen, waarin niet *tevens* uit de grondwetsbepaling volgt, dat er beraadslaagd en besloten *moet* worden. De opening en de sluiting van de zitting vallen volgens de bewindslieden onder die tweede categorie. Daaraan voegen de bewindslieden overigens onmiddellijk toe, dat – 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 – een dergelijke vergadering onder a zou vallen. Wordt der-

halve alleen reeds door de feitelijkheid van het wél beraadslagen en besluiten in een dergelijke vergadering dit een geval ter zake waarvan uit de Grondwet blijkt, dat het gaat om beraadslaging en besluitvorming? Hoe zou volgens de bewindslieden de situatie overigens zijn wanneer het geval zich zou voordoen, dat de woorden «en in het kader van die verrichtingen» niet van toepassing zijn?

Deze leden hadden met belangstelling ervan kennis genomen, dat de bewindslieden onderstrepen, dat er in de Verenigde Vergaderingen ter gelegenheid van het openen en sluiten beraadslaagd en besloten kan (moet kunnen) worden. De vraag rijst dan wat de precieze betekenis is van de zin: «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».

De fractie van D'66 betreurde het eveneens, dat de Regering niet bereid is een bepaling op te nemen over de mogelijkheid van de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering te besluiten over andere dan in de Grondwet daarvoor aangewezen onderwerpen, indien elk van de beide Kamers daartoe besluit. De belangrijkste reden om deze gedachte af te wijzen lag voor de Regering in de vrees dat daardoor de weg naar een éénkamerstelsel definitief zou worden ingeslagen. De leden van de D'66-fractie meenden eveneens dat dit niet het geval was. Het gaat er slechts om in de Grondwet de mogelijkheid te openen om nieuwe vormen van besluitvorming te beproeven wanneer *beide Kamers* daartoe behoefte gevoelen. Daardoor is gegarandeerd dat in ieder geval ook de Eerste Kamer te allen tijde de mogelijkheid blijft behouden een ontwikkeling in de richting van een éénkamerstelsel te blokkeren. Naar aanleiding van het betoog van de Regering dat in plaats van een versnelde behandeling wellicht een vertraagde behandeling het gevolg zou kunnen zijn, merkte de D'66-fractie op dat het niet te verwachten is dat een voorstel tot behandeling in Verenigde Vergadering wordt gedaan indien niet redelijke zekerheid bestaat dat ook in de andere Kamer een dergelijk gevoelen heerst.

Het is inderdaad waar dat het correctierecht van de Eerste Kamer in het geval van behandeling in Verenigde Vergadering niet bestaat. Het is echter een *petitio principii* van de Regering om te stellen dat de beide Kamers het grondwettelijk voorschrift met betrekking tot de heroverweging door de Eerste Kamer niet door een daartoe strekkend besluit van de beide Kamers zouden kunnen opzijzetten. Immers in alle gevallen waarin de Kamers in Verenigde Vergadering beraadslagen en besluiten, is een dergelijk correctierecht niet aanwezig. De kern van het pleidooi voor het in Verenigde Vergadering beraadslagen is dat Eerste en Tweede Kamer beide hun instemming hieran geven.

Bevoegdheden Tweede Kamer

Met belangstelling hadden leden van de V.V.D.-fractie kennis genomen van de beschouwingen der Regering over de wijze volgens welke de Tweede Kamer tot «medewerking aan het beleid» geroepen wordt. Deze leden waren geneigd de grote invloed, die de Regering aan de Kamer toeschrijft terzake van de beleidsvaststelling iets te relativeren, in aanmerking genomen het feit, dat verscheidene moties die door een kamermeerderheid zijn aangenomen, niet door de Regering worden uitgevoerd, en ook niet uitgevoerd behoeven te worden zolang de Kamer geen formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling bezit.

De term «amenderende moties» achtten genoemde leden misleidend, omdat de strekking tot wijziging die van deze moties uitgaat slechts verwerkelijkt wordt, indien de Regering daartoe bereid is, en deze moties derhalve in geen enkel opzicht verschillen van andere, «niet-amenderende moties». In het rapport van mr. J. M. Polak c.s. wordt geen suggestie gedaan de Tweede Kamer meer invloed op de beleidsvaststelling in algemene zin te geven. Laat de mening van de Regering dat voorshands geen andere middelen terzake

de Kamer ten dienste behoeven te staan dan waarover zij thans reeds beschikt, ruimte open voor erkenning van een ontwikkeling waarin mettertijd wel aan de Kamer formele bevoegdheden tot beleidsvaststelling worden gegeven?

Artikel 3.1.12 eerste lid (voorzitterschap Verenigde Vergadering)

De Regering stelt zich terecht op het standpunt dat in de herziene Grondwet de onderlinge positie van beide Kamers geen wijziging zal ondergaan. Het ontging de leden van de P.v.d.A.-fractie waarom er derhalve geen aanleiding is om in het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering verandering te brengen. De huidige regeling is immers niet in overeenstemming met die onderlinge positie.

De D'66-fractie meende dat de Regering met betrekking tot het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering wel een zeer formeel standpunt huldigde door zich te beroepen op de motie-De Kwaadsteniet met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer.

De Regering heeft terecht in artikel 3.1.12, eerste lid, de Tweede Kamer het eerst genoemd, vanwege de «grotere betekenis van de Tweede Kamer». Dit voorstel had zij dan óók niet behoren te doen omdat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bestaande situatie. Indien het in de nieuwe Grondwet uitsluitend gaat om het codificeren van bestaande grondwetsbepalingen, dan zou een herziening van de Grondwet totaal geen zin hebben. Het gaat er juist om dat in een bepaling als deze symbolisch tot uitdrukking wordt gebracht dat de Tweede Kamer als het «politiek zwaarste» deel van de Staten-Generaal ook het recht toekomt het voorzitterschap te bekleden.

Artikel 3.1.12, tweede lid (griffier)

Het woordje «niet» in de laatste zin van de eerste volle alinea op blz. 24 van de memorie van antwoord lijkt niet te moeten zijn geschreven.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden inderdaad een andere redactie van het tweede lid willen bepleiten (ambtenaren van de Kamer in plaats van van de griffie). Zij verheugden zich erover dat dit bij de bewindslieden niet op bezwaren zou stuiten. Deze leden was het thans bij herlezing eerst opgevallen, dat de wellicht niet zo goede verstaander uit het tweede lid zou kunnen lezen, dat de beide Kamers samen één griffier in plaats van elk een griffier kunnen benoemen. Deze gedachte wordt in de hand gewerkt doordat het tweede lid spreekt van de ambtenaren van «de griffie» in enkelvoud. Deze gedachte zou ook nog gevoed kunnen worden doordat het woordje «deze», waarmede de tweede zin van het tweede lid begint, terugslaat op «een griffier» en zeker op het eerste gezicht eveneens een enkelvoud lijkt aan te duiden. Waar het «een kwestie van appreciatie (is) aan welke formulering men in een bepaald zinsverband de voorkeur geeft» vroegen deze leden de bewindslieden of zij niet met hen een andere formulering zouden appreciëren.

Artikel 3.1.13 (geldelijke voorzieningen)

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag gesteld, dat zij met belangstelling hadden kennis genomen van de zin in de memorie van toelichting, waarin erop gewezen wordt, dat de geldelijke voorzieningen ook niet voor alle leden van één Kamer dezelfde behoeven te zijn. Voor hun informatie hadden zij in het voorlopig verslag gevraagd of de bewindslieden hiermede (ook) een opening in de richting van een discussie over schadeloosstelling naar (bij voorbeeld, o.a.) leeftijd bedoelden. De verduidelijking in de memorie van antwoord werd door deze leden op prijs gesteld. Waar de bewindslieden zeggen, dat het niet in de bedoeling van de Regering gelegen heeft te zinspelen op bij voorbeeld een toekomstige differentiatie in de schadeloosstelling naar leeftijd, zou deze leden een nadere uiteenzetting ter zake van de vraag zoals in het voorlopig verslag geformuleerd interesseren.

Artikel 3.1.14 (ontbindingsrecht)

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het feit dat reeds de voorganger van de Minister de Kiesraad heeft opgedragen om na te gaan of het mogelijk zou zijn om de termijnen bij kamerontbinding te bekorten. Zij vinden het echter weinig befredigend dat bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp volstaan zou moeten worden met de hoop dat de Kiesraad erin zal slagen tot een voorstel te komen. Het ware wenselijk een uiterste poging te doen om de Kiesraad te bewegen de adviestermijn terzake te bekorten zodat bij de openbare behandeling met haar inzichten rekening kan worden gehouden.

Met betrekking tot de suggestie van Prof. Burkens om de kabinetsformatie «op termijn» te stellen, deelt de Regering mee daarvan een averechts effect te verwachten. Deze leden betwijfelden dit. Als het waar is dat nieuwe verkiezingen ergernis zullen oproepen bij de kiezers, die zich immers recentelijk hebben uitgesproken, zal het voor geen enkele participant in het formatieproces aantrekkelijk kunnen zijn om verkiezingen uit te lokken. Er gaat dus wel degelijk een positief effect van zo'n «tempodwang» uit. Deze leden wazen voorts op de wettelijke termijnen die thans gelden voor de formatie van de colleges van Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders.

De Regering had leden van de V.V.D.-fractie niet overtuigd van de noodzaak de mogelijkheid om de Eerste Kamer te ontbinden in de Grondwet te handhaven. Voor een ontbinding «op politieke gronden» is naar het oordeel van de V.V.D.-fractie des te minder aanleiding, naarmate als politieke norm aanvaard wordt, zoals de Regering ook in de memorie van antwoord doet, dat de Eerste Kamer niet de vertrouwensregel hanteert en niet een kabinet ten val kan brengen.

Artikel IV (opsomming van artikelen die vervallen)

De leden van de C.D.A.-fractie konden het begin van de reactie van de bewindslieden op hun opmerkingen ter zake op zich zelf wel begrijpen. Zij vroegen zich echter af hoe zich daarmee dan verhoudt de opmerking, dat er geen aanleiding is voor de vrees, dat de Raad van State van het ontbindingsrecht misbruik zou maken.

Deze leden zouden zo mogelijk van de bewindslieden nog een nadere aanduiding willen verkrijgen van de situatie(s) waarin het goed zou zijn, dat in de bijzondere omstandigheden waarin het land verkeert, indien de Raad van State het Koninklijk gezag waarneemt, het ontbindingsrecht zou worden toegepast.

Met de beantwoording van dit verslag zal naar de mening van de bijzondere commissie de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort