

## Wiebenga

zitter, waarschijnlijk bekend dat de liberale geestesstroming, waartoe wij ons durven te rekenen, altijd heeft gestreden tegen de absolute, ongecontroleerde macht van vorst en kerk over de burgers. Dat was en is zelfs een raison d'être voor deze stroming, zoals nu ook blijkt in vele delen van de wereld. Het definitieve verdwijnen van enige verwijzing naar heerlijke rechten in onze Grondwet wilden wij daarom niet zonder van ons gevoelen melding te maken laten passeren.



De heer Vis (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Nu mijn partij na een driejarige afwezigheid vandaag het woord in deze Kamer mag hernemen, is het bepaald niet zonder ironie dat dit woord zal handelen over een aantal wijzigingen van de Grondwet, meer speciaal over de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van beide Kamers der Staten-Generaal, kortom over een aantal onderwerpen, die mijn partij van het begin af aan heftig hebben geïnteresseerd en die vermoedelijk sterk hebben bijgedragen tot het ontstaan ervan. Ik zal echter terughoudend zijn inzake mijn engagement met deze onderwerpen, niet alleen omdat een nieuwkomer natuurlijk enige bescheidenheid past, ook niet alleen omdat het mij onwenselijk lijkt dat in de Eerste Kamer herhaald wordt wat in de Tweede Kamer al met veel welsprekendheid is gezegd, maar vooral omdat de wijzigingen, waarom het vandaag gaat, alles overziende toch niet zoveel betekenis hebben.

Ik zal niet ontkennen, dat wij inder tijd op iets anders hoopten. De kaarten waren echter geschud na de parlementaire discussies over de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, dat preliminaire regeringsstuk waarvan de voor mij aantrekkelijkste onderdelen – die over de regeringsvorming – niet op die aanhang bleken te kunnen rekenen die nu eenmaal nodig is om ze in grondwettelijke voorschriften te kunnen omzetten. Misschien heeft onze overtuigingskracht te kort geschoten, misschien hebben wij onvoldoende duidelijk gemaakt waarom wij veranderingen wilden, misschien was er te veel op de voorstellen aan te merken. De geschiedenis moet dat maar beoordelen.

Wellicht zal later blijken of waar is wat ik nu vermoed. Ik vermoed dat onze parlementair-democratische instellingen aan erosie onderhevig zijn, dat zij een sterkere legitimatie behoeven dan zij thans bezitten en dat zij die

vooral zullen behoeven omdat onze verzorgingsstaat een fase gaat naderen, die zo kritisch zal kunnen zijn dat de grondslagen en uitgangspunten wel eens aan het wankelen kunnen geraken. Ik zeg dat ik dit vermoed, niet dat ik dat zou wensen of bevorderen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zal mijn bijdrage plaatsen binnen het kader van datgene, wat bij de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid haalbaar bleek. Ik zal dus ter zake komen en mijn aandacht vooral richten op die onderwerpen, die mij na de discussies in de Tweede Kamer nog van bijzondere betekenis lijken. Die onderwerpen zijn allereerst de positie van de Eerste Kamer in het nieuwe grondwettelijke bestel, vervolgens de kwestie van de tussentijdse kabinetswisseling en het houden van wat ik zal noemen crisisverkiezingen, en ten slotte het recht van parlementaire minderheden om de volksvertegenwoordiging te verplichten tot het houden van een parlementair onderzoek of, zoals het nu nog heet, een parlementaire enquête.

De heer Simons heeft, meen ik, in de Tweede Kamer met instemming de woorden van een Engelse staatsman aangehaald. Deze staatsman zou gezegd hebben dat de kracht van het Hogerhuis gelegen is in haar zwakte. Dat is een paradoxale uitspraak, waarmee wordt bedoeld, dat het Hogerhuis bepaalde grenzen in acht moet nemen, namelijk het primaat van het Lagerhuis. Toen die grens werd overschreden aan het begin van deze eeuw, sloeg het Lagerhuis terug en werd de macht van de Lords aanzienlijk beknop.

Nu wil ik mij even losmaken van de in mijn partij levende principiële voorkeur voor het eenkamerstelsel; ik wil alleen het volgende constateren. De vertrouwensrelatie tussen Eerste Kamer en kabinet is sinds jaar en dag uiterst zwak. In positieve zin is zij naar mijn inzicht zelfs geheel afwezig. Er zijn van tijd tot tijd wel eens loslopende bewindslieden door de Eerste Kamer naar huis gezonden – een etage hoger in deze zaal heb ik dit in 1958 zelf mogen beschouwen – maar voor het heenzenden van een geheel kabinet moet men heel ver in de geschiedenis teruggaan, naar ik meen tot 1860.

Tegen die achtergrond lijkt het mij dan ook zeer wel mogelijk om vol te houden dat er tussen kabinet en Eerste Kamer nauwelijks of geen vertrouwensrelatie bestaat. Voor het geval men zou willen volhouden dat die er wél is, heeft die relatie toch een heel andere inhoud dan die tussen kabinet

en Tweede Kamer. Het gaat mij veel te ver om in deze kwestie te spreken over een gewoontereg. Het is veel meer gewoonte dat de vertrouwensrelatie tussen kabinet en Eerste Kamer niet goed waarneembaar is. Dit is vervelend voor allen, die in deze zaken duidelijkheid verlangen, maar zo is het nu eenmaal.

De vage of niet bestaande vertrouwensrelatie ligt overigens zeer voor de hand als men analyseert hoe de echte, evидентe vertrouwensrelatie aan de overzijde van het Binnenhof ontstaat. Dat gaat niet vanzelf. Het is geen natuurverschijnsel maar het resultaat van veel gezwoeg en gedelibereer, kortom van een proces, dat steeds moeilijker tot voltooiing komt: de kabinetsformatie. In Nederland moet het vertrouwen worden georganiseerd en geconstrueerd omdat het kiesstelsel de kiezers nu eenmaal niet de mogelijkheid biedt, hun vertrouwen uit te spreken in een bepaalde richting van het regeringsbeleid.

Dit vertrouwen wordt langzaam opgebouwd in verschillende gespreksrondes, waaruit verschillende politieke overeenkomsten te voorschijn komen: akkoorden over het programmatische beleid of niet, akkoorden over de zeteltoedeling of niet, akkoorden over de personele bezetting of niet. Als dit alles is gelukt, is de formatie-opdracht uitgevoerd, waarin bijna altijd met nadruk wordt gesproken van vertrouwen, vruchtbare samenwerking of vergelijkbare termen.

Aan deze organisatie van het vertrouwen neemt de Eerste Kamer als orgaan in feite in het geheel niet deel. Ik weet wel, dat aan het begin van iedere formatie ook de Voorzitter van deze Kamer advies uitbrengt aan de Kroon maar het lijkt mij duidelijk dat hij dit niet doet namens de fracties. Daardoor – het zij in alle eerbied gezegd – zijn de adviezen van onze Voorzitter wellicht de minst belangrijke van alle, die aan het staatshoofd worden uitgebracht.

De afwezigheid van deze Kamer bij het construeren van het vertrouwen móet er wel toe leiden dat de vertrouwensrelatie vaag en onbekend blijft, dat zij actualiteit mist en dat de vraag, of er sprake is van een gewoontereg negatief moet worden beantwoord als men daarin het zelfde ziet als wat tussen kabinet en Tweede Kamer aan vertrouwen bestaat. Die vraag moet aarzelend worden beantwoord, met veel slagen om de arm, als men er iets anders – maar wat dan eigenlijk – in wil zien.

Vis

Het lijkt mij intussen de vraag, of het allemaal zo zal blijven. Het aardige of het onaardige van de Eerste Kamer was tot op heden dat zij achterliep op de ontwikkelingen in de politieke krachtsverhoudingen, óók bij ontbindingsverkiezingen. Als deze Kamer het volgende jaar wordt ontbonden, dan nog is zij de weerspiegeling van de statenverkiezingen van 1978 en niet van de kamerverkiezingen van 1981. Wie in de Eerste Kamer een bolwerk tegen de waan van de dag ziet, moet gelukkig zijn met deze vertraging in het doorgeven van politieke verschuivingen en met de halvering van die verschuivingen. Niemand zal echter willen volhouden dat de kiezers door waan worden bevangen en dat daartegen een bolwerk moet worden opgericht. Partijen sieren zich met woorden als 'volkspartij' en 'democratisch' en ook wie dit niet doet, gaat uit van het primaat – en dus impliciet van de wijsheid – van de kiezers, al schijnen er enquêtes te zijn, die op iets anders duiden.

De Regering is dus gekomen met het voorstel, de verkiezing van de Eerste Kamer te moderniseren: niet iedere drie jaar voor de helft, maar iedere vier jaar in haar geheel, vrij kort na de statenverkiezingen. Of de Eerste Kamer rechtstreeks wordt gekozen, of zij wel of niet kan worden ontbonden om politieke redenen, kwesties waarover veel is geredetwist, lijkt mij eigenlijk toch van secundair belang. Van primair belang lijkt mij het opheffen van de vertraging en van de halvering.

Als de voorstellen werkelijkheid worden, zal de Eerste Kamer straks niet voortdurend achterlopen, zoals tot dusverre steeds het geval is, maar slechts een gedeelte van een kabinetsperiode. Voor het andere gedeelte zal deze Kamer wat betreft haar politieke samenstelling voorop lopen, dat wil zeggen een politieke opinie weerspiegelen die actueler is dan de politieke opinie die de Tweede Kamer weerspiegelt. Wij allen nemen toch aan dat de Tweede Kamer het primaat heeft en behoort te hebben.

Zie ik het goed, dan kon in dat vooroplopen ten opzichte van de Tweede Kamer wel eens de grootste verandering liggen. Er laten zich immers een aantal gevolgen voorspellen. De verkiezingen voor de provinciale staten, om een van de gevolgen te noemen, kunnen hun karakter van betrekkelijk vrijblijvende opiniepeilingen omtrent de regerende coalitie gaan verliezen. Electoraal verlies of winst wordt direct doorgegeven in de Eerste Kamer en

zal daar zijn invloed vermoedelijk niet missen. De Eerste Kamer krijgt een krachtiger legitimatie en zal in het denken van politieke partijen een belangrijker plaats gaan innemen. Meningsverschillen tussen leden in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van eenzelfde politieke partij zullen daardoor minder acceptabel worden.

Nog een mogelijk gevolg: bij provinciale verkiezingen zal naar ik vrees minder aandacht worden besteed aan provinciale kwesties en meer aan nationale kwesties. Die aandacht is nu al niet zo groot, hetgeen jammer is voor ieder die de provincies nieuwe stijl een goede kans wil geven.

Ten slotte: de vraag of er een vertrouwensrelatie is tussen de Eerste Kamer en het kabinet en zo ja, wat deze dan inhoudt. Deze vraag kan in verband met het voorafgaande wel eens actueel worden.

Het is natuurlijk heel goed denkbaar dat een regeringscoalitie in de Tweede Kamer een kleine meerderheid heeft en dat zij die via de daaropvolgende statenverkiezingen in de Eerste Kamer verliest. Ik ben niet de eerste die daarop wijst. Die mogelijkheid is niet puur theoretisch, want de kans op kabinetten met kleine meerderheden lijkt de laatste jaren groter te worden. De electorale onzekerheid is gegroeid door de groei van de floating vote. Ik moge herinneren aan het verschijnsel dat het aantal zetels dat per verkiezing voor de Tweede Kamer van politieke kleur verandert steeds toeneemt.

Als ik mij niet vergis, bedroeg dit aantal in 1963 negen zetels, in 1967 zeventien, in 1971 twintig, in 1972 eveneens twintig en in 1977 negentien. Bij dat laatste cijfer behoort de kanttekening, dat het ontstaan van het CDA en het wegvallen van KVP, ARP en CHU de mogelijkheid van onderlinge verschuivingen tussen deze drie partijen elimineerde. Desondanks veranderden negentien zetels van kleur.

Ik ben er niet van overtuigd, dat in deze nieuwe situatie met nieuwe mogelijkheden de Eerste Kamer dezelfde terughoudendheid zal blijven betrachten als tot dusverre het geval is. Men kan toch moeilijk verwachten dat Eerste-Kamerleden van een politieke partij die in de Tweede Kamer niet tot de regeringsmeerderheid behoort, dus in de oppositie is, zich in de Eerste Kamer zullen gaan gedragen alsof zij wel tot de regeringspartijen behoren? Als het erom gaat spannen, zal de solidariteit met de partijlijn immers wel wat groter zijn dan de solidariteit met het principe dat de Tweede Kamer het primaat heeft en dat de verhoudingen in de Tweede Kamer dus beslissend zijn.

Een van de uitgangspunten van het beleid inzake de wijzigingen van de Grondwet zou zijn, dat aan de positie van de Eerste Kamer niet zou worden getornd. Dat is wel een beetje gebeurd, doordat onze Voorzitter straks wellicht niet meer de verenigde vergadering zal voorzitten. Ik vraag mij echter in gemoede af of er niet heel wat tegenover staat. Met dat 'heel wat' bedoel ik dan mogelijkheden voor de Eerste Kamer om belangrijker te worden dan zij thans is, om meer te gaan lijken op de Tweede Kamer en als spiegel van de electorale verhoudingen zelfs actueler te worden.

Ik heb mij afgevraagd, of de voorstellen inzake de veranderingen van de verkiezing van de Eerste Kamer niet vooral zijn geformuleerd met als uitgangspunt, dat de politieke verhoudingen wel zo ongeveer zullen blijven als ze lang zijn geweest. Dat wil zeggen, dat over het algemeen sprake is van een veilige regeringsmeerderheid bij de verkiezingen van Tweede Kamer en provinciale staten. Ik vraag mij af, hoe lang dat uitgangspunt juist blijft en wat er allemaal gaat gebeuren als het niet meer actueel is.

De kracht van de Eerste Kamer zou liggen in haar zwakte. A contrario redenerend – dat is altijd wat gevaarlijk – zou men dus kunnen stellen dat de Eerste Kamer zwakker wordt als men haar sterker probeert te maken. Wat moet er immers gebeuren als de Eerste Kamer het vertrouwen in een geheel kabinet opzegt, daartoe wellicht gelegitimeerd doordat de meerderheid bij de statenverkiezingen is omgegaan? Ontbinding van de Eerste Kamer – het is meer dan eens gezegd – heeft niet zoveel zin, want de partijen zullen in dezelfde sterkte terugkeren. Wie denkt dat met de komst van eventueel andere leden ook de fractiestandpunten veranderen, heeft toch een wat naïeve kijk op de politieke werkelijkheid.

Als de nieuw gekozen Kamer wederom het vertrouwen in het kabinet opzegt, moet dan werkelijk dat kabinet, twee keer verslagen door vers gekozen Eerste-Kamerleden, de Tweede Kamer gaan ontbinden, de Kamer waarin het op het vertrouwen van een meerderheid kan bogen? Die mogelijkheid is aan de overzijde door de heer De Kwaadsteniet geopperd. Ik wil eraan toevoegen, dat zulks betekent dat de Eerste Kamer dan in feite de Tweede Kamer ontbindt. Dat is toch wel iets geheel anders dan het erkennen van het primaat van de Tweede Kamer.

Wat er wel moet gebeuren, weet ik niet precies. Het is niet verstandig,

Vis

steeds maar antwoorden te geven op vragen die met 'als' beginnen. Ik denk dat de slotsom wel eens zou kunnen zijn dat de Eerste Kamer in de door mij geschetste hypothetische situatie belangrijker wordt en dat zij vervolgens het slachtoffer wordt van een sterke tegenstroom.

De tussentijdse verkiezingen zijn bij deze herziening actueel door onder meer ontwerp-artikel 3.1.8. Wij vinden verkiezingen na een crisis een kwestie van democratisch fatsoen. Ik wil er wel op wijzen, dat coalitieverandering na 1945 eigenlijk nooit is veroorzaakt door de uitslag van die verkiezingen zelf. Het is in werkelijkheid steeds anders gegaan. Eerst ontstond een coalitiebreuk en dat was het beslissende feit. De verkiezingen daarna leverden een actualisering van de verhoudingen en partijwensen op. Die werden vervolgens verwerkt in een kabinet met een andere samenstelling. Het is dus de vraag, hoe belangrijk interimverkiezingen voor het veranderen van een coalitie zijn. Ze lijken mij eerder de bevestiging dan de oorzaak van veranderde partijverhoudingen. Het gaat inderdaad wat ver om te spreken van gewonterecht, want dat is niet hetgeen u en ik juist vinden (dat lijkt mij veeleer een kwestie van politieke opinie), gewonterecht is wel datgene, wat zo sterk door vrijwel iedereen wordt ervaren, dat doorbreking ervan als fundamenteel onjuist en onrechtvaardig zou worden gevoeld.

Welnu, mijn intellectueel geweten gebiedt mij te erkennen, dat er nog heel wat parlementariërs zijn, die anders denken over tussentijdse ontbinding. Tot hen zou ik willen zeggen dat de interimverkiezingen toch wel zullen blijven, zolang een of meer bij de formatie te betrekken partijen die verkiezingen eisen als voorwaarde om aan het overleg over de formatie deel te nemen. Afspraken omtrent deze zaken in formatieakkoorden kunnen de duidelijkheid geven die het ongeschreven recht niet biedt.

Zijdelings wil ik erop wijzen, dat mijns inziens het regeringsvoorstel – artikel 3.1.8 – enige merkwaardige kanten heeft. Het artikel introduceert een term uit het formatiegebeuren, dat overigens in de Grondwet in het geheel niet wordt genoemd. Wie niet weet hoe het gaat in Nederland, kan met de term 'ter beschikking stellen van het ambt' toch eigenlijk in het geheel niet uit de voeten. Ik vind dat zelf winst, want het ongeregeld blijven van de formatie lijkt mij onjuist, maar ik vraag mij wel af, of het introduceren

van deze geïsoleerde term wel past in het stelsel van de voorstellers, die overigens zo hun best hebben gedaan om de kabinetsformatie buiten de Grondwet te houden.

Ook wat vreemd lijkt het mij dat de Regering tussentijdse verkiezingen zeker niet als een gewoonteregel kwalificeert, maar in de memorie van antwoord van wetsontwerp 14 223 aan de Tweede Kamer wel met een redenering komt waaruit impliciet blijkt, dat zij het ter beschikking stellen zonder verkiezingen, dus ook zonder tussenverkiezingen, niet reëel acht. Systematisch bezien is daarom de geldende grondwettelijke tekst, waarin gesproken wordt van verkiezingen, of de tekst van de Staatscommissie, naar mijn inzicht beter.

Ik wil ook nog wijzen op enkele schoonheidsfouten die naar mijn inzicht in ons belangrijkste staatsstuk slecht passen. In het regeringsvoorstel staat, dat een bewindsman die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld dit ambt kan verenigen met het lidmaatschap der Staten-Generaal totdat over die beschikbaarstelling is beslist. Was het niet beter geweest, als in dit artikel werd vermeld aan wie het ambt ter beschikking werd gesteld en wie dus over de beschikbaarstelling heeft te beslissen?

Voorts is het eigenlijk logisch denkbaar dat men een ambt, ter beschikking gesteld en waarover men dus niet meer vrijelijk kan beschikken, kennelijk wel kan verenigen met iets anders. Die vereniging is ongetwijfeld van invloed op het ambt, maar over dat ambt beschikt intussen iemand anders. Ik zeg niet dat ik deze kwestie erg belangrijk vind, maar mooi is toch anders.

Ten slotte wil ik nog iets zeggen over het enquêterecht voor parlementaire minderheden. Dat recht – men heeft dit vandaag al eerder gehoord – is onverhoeds uit de lucht komen vallen. Ik vind het aardig van de bewindsman dat hij de geamendeerde tekst hier voor zijn rekening wil nemen. Ervaringen in Duitsland hebben inderdaad geleerd, dat het nu en dan een drukmiddel is geworden. Deze Duitse import zou ik zelf graag hebben ingeruild voor belangrijker en andere onderdelen van de Bonner constitutie, zoals die over de regeringsvorming.

Nu de Tweede Kamer hiervan echter veel verwacht, heb ik er toch geen behoefte aan, dwars te gaan liggen. Onze politieke verhoudingen zijn wel wat milder dan die in Duitsland en onze democratische tradities zijn heel wat ouder. Wellicht zal men aan het Binnenhof met dat nieuwe recht met enige

wijsheid kunnen omgaan. Het sluit mooi aan bij iets anders nieuws: de codificatie van het individuele vragerecht. Immers, het individu is de kleinste denkbare minderheid.

Wat het overige betreft, zie ik geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

□

De heer De Gaay Fortman (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Het past mij, mijn bijdrage aan dit debat te beginnen met de spreker die mij vooraf is gegaan, de geachte afgevaardigde de heer Vis, te complimenteren met zijn eerste rede in dit Huis. Ik heb er met meer dan gewone belangstelling naar geluisterd, omdat ik datgene wat de geachte afgevaardigde elders in geschreven vorm te onzer kennis brengt evenzeer met belangstelling pleeg te volgen. Het was wat mij betreft aan de maat van het geschrevene. Dat is een compliment.

Wat mij heeft getroffen in het betoog van de geachte afgevaardigde, is dat hij, zij het kort, te kennen heeft gegeven dat hij het ongeregeld laten van de kabinetsformatie in de constitutie onjuist acht. Ik hoop dat de geachte afgevaardigde bij nadere overweging tot dezelfde conclusie zal komen als waar toe ik gekomen ben, namelijk dat het een zegen is dat de staat zich nog niet vergrepen heeft aan het regelen van de kabinetsformatie in geschreven vorm.

Ik noem één argument. Naar mijn mening kan in een land met een meer-partijstelsel een dergelijk proces niet geregeld worden. Men kan natuurlijk zeggen dat men alles kan regelen. Dan zal echter blijken dat mogelijkheden die wellicht gunstig hadden kunnen werken, worden afgesneden, omdat men nu eenmaal niet over voldoende fantasie kan beschikken over de wijze waarop een kabinetsformatie zal verlopen. Dit is niet een passende wijze om een gedachtenwisseling met de geachte afgevaardigde aan te gaan. Ik wil echter laten blijken hoezeer ik met plezier naar zijn betoog heb geluisterd.

Ik begin met twee vragen te stellen. Tegenwoordig zegt men 'informatieve vragen', alsof een vraag ooit iets anders is dan het voldoen aan een behoefte informatie te verkrijgen.

Hoe ziet de Minister de verdere voortgang van de herziening binnen deze parlementaire periode? Wij schieten er gelukkig goed mee op. Het zou prachtig zijn als wij het in deze parlementaire periode zouden kunnen afronden, ook met het oog op allerlei organieke wetten die vervolgens nog tot