

Is de Regering van mening, dat hierdoor de bestendige werkzaamheden en de beleidsstabiliteit van de Eerste Kamer in belangrijke mate worden aangetast?

Moeten Eerste en Tweede Kamer gelijktijdig worden ontbonden en zo ja, welke motieven gelden hiervoor?

Aannemende, dat het gehanteerde tijdschema te realiseren valt, kan de Regering dan instemmen met de gedachte, dat de ontbinding van de Eerste Kamer wordt verschoven naar de Derde Dinsdag van september 1983, waarop – als gevolg van periodieke aftreding – toch weer de helft van de Kamer nieuw gekozen wordt?

Hierbij werd door dezelfde leden aangetekend, dat zij niet verwachten, dat de Tweede Kamer meteen na opnieuw te zijn samengesteld – en als vervolg daarop het optreden van een nieuw kabinet – met de tweede lezing zal aannemen. In deze situatie zou dan tussen de Derde Dinsdag van september 1983 en de periodieke aftreding van de Tweede Kamer in 1985 voldoende ruimte zijn voor de tweede lezing, die veel minder tijd zal vergen dan de eerste lezing.

– Kan de Regering een opgave verschaffen van de data waarop, naar verwachting, de nog niet ingediende wetsontwerpen tot Grondwetsherziening de Staten-Generaal zullen bereiken? Welke oorzaken hebben tot heden tot vertraging geleid?

– Volgens het thans geldende tijdschema van de Tweede Kamer zal de Tweede Kamer de 14 wetsontwerpen van groep E (zie het Tweede-kamerstuk 13 871, nr. 4) plenair behandelen in september en oktober 1980, er daarbij van uitgaande, dat deze wetsontwerpen in de loop van 1979 zullen worden ingediend, zodat de Tweede Kamer ongeveer een jaar «claimt» voor behandeling. Volgens hetzelfde tijdschema zal de Eerste Kamer met de behandeling gereed moeten zijn op 1 maart 1981; anders wordt – aldus het schema – de ontbinding van beide Kamers onmogelijk, dat wil zeggen de gelijktijdige ontbinding, hetgeen voor de aan het woord zijnde fractie evenwel – zoals uit vraag 1 blijkt – een staatsrechtelijk en politiek vraagpunt is, gezien uit een oogpunt van bestendige werkzaamheid en beleidsstabiliteit van de Kamer. In dat korte tijdsbestek oktober 1980 – 1 maart 1981 (vier maanden) moet de Eerste Kamer volgens het thans geldende tijdschema dan «de eindstreep» weten te halen ten aanzien van niet minder dan 14 – merendeels belangrijke – wetsontwerpen en dat alles in het kader van een juist voor de helft vernieuwde Kamer, waarbij ook nog rekening moet worden gehouden met de Kerst- en Nieuwjaarsstijd.

Afgescheiden van deze toch al dominerende bezwaren, leek het deze leden zéér onwaarschijnlijk, dat de Tweede Kamer in september en oktober 1980 aan een plenaire behandeling van deze 14 wetsontwerpen zal toekomen, omdat in deze maanden in die Kamer de Troonrede, de Rijksbegroting, de Miljoenennota en de Algemene Politieke Beschouwingen centraal staan.

Kan de Regering deze bezwaren en zienswijze delen?

Welke gedragslijn moet worden gevolgd, indien de Tweede Kamer niet tijdig met de afhandeling van de 14 wetsontwerpen van groep E en eventueel wetsontwerpen van andere groepen gereed komt? Dezelfde vraag geldt voor het geval de Eerste Kamer niet tijdig – en dan volgens het thans gehanteerde tijdschema – de afhandeling van alle wetsontwerpen kan bewerkstelligen, hetgeen niet uitgesloten moet worden geacht.

De leden van de fractie van de V.V.D. achtten het van belang te vernemen, of de betrokken bewindslieden de in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer dd. 17 maart 1977 gegeven antwoorden *zonder meer* overnemen, dan wel of zij daarin soms bepaalde nuanceringen willen aanbrengen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen in dit verband, of het huidige Kabinet zich eveneens kan vinden in hetgeen gesteld is door het vorige Kabinet in zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dd. 2 april 1976 (13 871, stuk nr. 1) met name in het gestelde op blz. 6 en 7 van deze

brief met betrekking tot de mogelijkheden, die er zijn om op enig punt in de procedure zonder grondwettelijk of ander bezwaar een wachttijd van lange duur in te lassen alvorens tot de volgende fase wordt overgegaan. Deze leden herinnerden eraan, dat de volgende mogelijkheden werden bezien:

- a. uitstel van de eindstemming in de Eerste Kamer;
- b. uitstel van de Koninklijke goedkeuring;
- c. uitstel van de afkondiging;
- d. uitstel van de ontbinding der Kamers.

De aan het woord zijnde leden zouden een oordeel van de huidige Regering over ieder der genoemde mogelijkheden op prijs stellen.

Zij vroegen de Regering op een en ander nader in te gaan.

Van de kant van de fractie der V.V.D. werd voorts de vraag opgeworpen in hoeverre de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden op juiste wijze bij de voorbereiding van de ontwerpen 13872 en 13873 en bij de verdere behandeling ervan waren nageleefd. In dit verband brachten deze leden het volgende naar voren.

Artikel 3 van het Statuut geeft enige voorbeelden van Koninkrijksaangelegenheden.

Artikel 11 bepaalt, dat voorstellen tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen raken.

Artikel 45 bepaalt onder meer, dat wijzigingen in de Grondwet betreffende de fundamentele menselijke rechten en vrijheden (dat wil zeggen de grondrechten) worden geacht – onverminderd het bepaalde in artikel 5 – in de zin van artikel 10 de Nederlandse Antillen te raken.

Naar het aanvankelijke gevoelen van de aan het woord zijnde leden houden deze bepalingen voor de Nederlandse Regering de plicht in om bij het indienen van de onderwerpelijke grondwetswijziging bij de Tweede Kamer de voorschriften van artikel 10 en van de artikelen 15 t/m 20 na te komen. Zij stelden de vraag, in hoeverre zulks inderdaad was geschied.

De leden van de fractie der P.v.d.A. deelden mede de voren weergegeven redenering niet te kunnen volgen. Zij merkten tot weerlegging van het van V.V.D.-zijde te berde gebrachte het volgende op.

Volgens artikel 45 van het Statuut worden wijzigingen in de Grondwet betreffende de artikelen, betrekking hebbende op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, geacht de Nederlandse Antillen te raken *in de zin van artikel 10*. Artikel 10 nu vereist (voor zover ter zake van belang) alleen, dat de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen – en zo de Nederlandse Antillen zulks wensen tevens een Minister uit de Regering van bedoeld land – deelneemt «aan het overleg in de vergaderingen van de Raad van Ministers» enz.

Tenzij de Regering nu zou moeten verklaren, dat dit voorschrift niet in acht genomen is, meenden deze leden dat aan het bepaalde in artikel 45 volledig is voldaan.

Deze leden verwezen in dit verband naar de uiteenzetting, die prof. mr. R. A. V. Baron van Haersolte hierover had gegeven (zie blz. 167 van diens «Inleiding tot het Nederlandse Staatsrecht» (1963)), nl.: «Ook wanneer een wet of algemene maatregel van bestuur de West zal raken, en het ontwerp dienovereenkomstig in de Raad van Ministers van het Koninkrijk en in de Raad van State van het Koninkrijk is behandeld, kan zulk een wet of besluit veelal toch in de uiterlijke vorm van een gewone wet of algemene maatregel van bestuur tot stand komen. Slechts wanneer de regeling in de West (dus

uitsluitend in de West of mede in de West) moet gelden, wordt zij gegoten in de vorm van een «Rijkswet» of van een «algemene maatregel van Rijksbestuur».)»

De hier het woord voerende leden constateerden, dat de in de grondwetsontwerpen 13872 en 13873 voorgestelde bepalingen niet zullen gelden in de Nederlandse Antillen; deze moeten immers (krachtens artikel 43, lid 1 van het Statuut) zelf zorgdragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Daarom is, zo vervolgden deze leden hun betoog, de in de artikelen 15 t/m 20 omschreven procedure niet op deze grondwetsontwerpen toepasselijk.

De leden van de C.D.A.-fractie verklaarden met grote belangstelling een antwoord tegemoet te zien op de door de V.V.D.-fractie naar voren gebrachte vraag en de naar aanleiding daarvan van de zijde van de fractie van de P.v.d.A. gemaakte opmerkingen.

Deze leden merkten vervolgens op in de beschouwingen voorkomende in het inleidende deel van de memorie van antwoord tevergeefs gespeurd te hebben naar een werkelijk antwoord op hun vraag, voorkomende in het voorlopig verslag der Kamer over deze wetsontwerpen op blz. 3, onder 2. Het gestelde in de memorie van antwoord ter zake konden deze leden slechts als een *ontwijkende beantwoording kenschetsen*. Volledigheidshalve wilden deze leden die vraag thans nogmaals herhalen: «Hoe kan duidelijk gemaakt worden, dat overeenkomstig het geciteerde uit het «rode boekje», de mogelijkheid voor de Kamer bestaat alle voorgestelde en voor te stellen grondwetsartikelen in de uiteindelijk tot stand te brengen vorm in onderling verband te bezien?»

De leden van de fractie van het C.D.A., alsmede die van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D., merkten op dat de in artikel 1.4 van wetsontwerp 13872 voorgestelde tekst luidt: «Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen». Naar het oordeel van deze leden is de kern van dit artikel één van de grondrechtsbepalingen: het recht van de burger op participatie in de publieke zaak. Dit recht op participatie wordt in het voorgestelde artikel grondwettelijk gewaarborgd door de eis, dat voor de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende organen algemeen kiesrecht geldt, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Bij het begrip «algemeen vertegenwoordigende organen» wordt vanzelfsprekend allereerst gedacht aan de beide Kamers der Staten-Generaal (de Eerste Kamer is echter één van de uitzonderingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.4) de provinciale staten en de gemeenteraden. Overigens geeft de tekst van artikel 1.4 niet aan in welke gevallen sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.

In de memorie van toelichting op dit wetsontwerp (blz. 27) worden als voorbeelden van «algemeen vertegenwoordigende organen» in de zin van artikel 1.4 (o.a.) genoemd de algemeen vertegenwoordigende organen op gewestelijk of deelgemeentelijk niveau. Bij de vertegenwoordigende organen op gewestelijk niveau valt, volgens de memorie te denken aan de Raad van Rijnmond en aan die organen, welke op de Wet Gemeenschappelijke regelingen berusten en op grond van hun samenstelling en bevoegdheden een zodanige positie in het bestuur van de betreffende regio innemen, dat zij tot de «algemeen vertegenwoordigende organen» moeten worden gerekend. In de memorie van antwoord (blz. 21) voegt de Regering hier nog aan toe dat, om tot de algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 te behoren, hun taak niet beperkt moet zijn tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein; hun taak en positie moeten daartoe in de regio ook een zeker gewicht hebben en bij voorbeeld niet beperkt zijn tot een studieopdracht of enkele adviserende bevoegdheden.

Uit het bovenstaande blijkt naar oordeel van de aan het woord zijnde leden, dat de Regering bij het opstellen van de memorie van toelichting van

oordeel was, dat verreweg de meeste intergemeentelijke samenwerkingsorganen als «zwaar» kunnen worden betiteld. Immers slechts weinigen hebben hetzij één enkele taak hetzij louter «lichte» bevoegdheden of «zware» bevoegdheden, terwijl de constructie op grond van de Wet Gemeenschappelijke regelingen «licht» is (zie artikel 2 van deze Wet op grond waarvan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam *kan* worden gevormd). Dit zou betekenen, dat de algemeen vertegenwoordigende organen van zeer vele intergemeentelijke samenwerkingsorganen, na de inwerkingtreding van het nieuwe grondwetsartikel 1.4, rechtstreeks door de bevolking gekozen zouden moeten worden.

Dezelfde leden merkten vervolgens op, dat de Regering erkent (zie laatstelijk de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 mei 1978 (14 322, 14 323, stuk nr. 6)), dat ook na de realisering van de voorgestelde organisatie van het binnenlands bestuur gemeenschappelijke regelingen nodig zijn. De Regering zal het dan ook ongetwijfeld toejuichen, dat deze gemeenschappelijke regelingen niet geheel los van elkaar werken, maar zo mogelijk gebundeld worden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De aan het woord zijnde leden stelden in dit verband de volgende vragen:

- Is de Regering inderdaad van mening, dat rechtstreekse verkiezing van de algemene vertegenwoordigende organen van deze samenwerkingsverbanden grondwettelijk dient te worden voorgeschreven?
 - Is de Regering niet bevreesd voor het mede daardoor ontstaan van een vierde bestuurslaag, hetgeen toch ook door de Regering (zie onder meer de reeds aangehaalde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken) als ongewenst wordt beschouwd?
 - Is de Regering niet van mening, dat het recht van de burger op participatie in de publieke zaak – de grondgedachte van artikel 1.4 – geenszins de noodzaak van rechtstreekse verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen van intergemeentelijke samenwerkingsorganen impliceert?
- De burger zal er immers geen behoefte aan hebben om bestuursorganen te bemannen, die slechts afgeleiden zijn van – en hulpstructuur zijn voor – de gemeente. Met de keuze van zijn gemeenteraad zal de burger er geen moeite mee hebben, dat die hulpstructuur ook (mede) door en uit de gemeente(raad) wordt bemand.
- Brengt een en ander niet mee, dat aan het begrip «algemeen vertegenwoordigend orgaan» in de zin van artikel 1.4, anders dan in de memorie van toelichting, dat daaronder *niet* zijn te begrijpen de vertegenwoordigende organen van de in de eerste vraag bedoelde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?

Opgemerkt werd, dat de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsontwerp geen blijk heeft gegeven het met de opvatting van de Regering in dezen oneens te zijn. De behandeling in de Eerste Kamer dient derhalve duidelijkheid te verschaffen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. voegden hier de volgende vraag aan toe:

- Is de Regering van mening, dat juist de rechtstreekse verkiezingen een belemmering gaan vormen voor de totstandkoming van «lichtere» gemeenschappelijke regelingen, waardoor die taken en/of bevoegdheden zullen overgaan naar de provincies?

De leden van de fractie van de V.V.D. herinnerden er voorts aan, dat in de voorafgaande behandeling uitvoerig is gediscussieerd over de plaatsing van de Sociale Grondrechten; de Regering heeft gekozen voor een samenvoeging-zonder-meer met de Klassieke Grondrechten. Argument daarvoor is in hoofdzaak de geponeerde samenhang van Sociale en Klassieke Grondrechten. Een afweging van het belang van deze samenhang tegen het belang van andere samenhangen is echter achterwege gebleven. Zo is bij voorbeeld niet meer aan de orde gekomen het argument van de Staatscommissie-Cals-Donner, dat de Sociale Grondrechten hoofdzakelijk het karakter hebben van een opdracht aan wetgever en bestuur, en *daarom* logischerwijze geplaatst dienen te worden aansluitend op de daarover handelende bepalingen.

De voorzitter van de commissie,
Teijssen

De griffier van de commissie,
Liesveld