

Zitting 1980–1981

16 035

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Koning en de ministers alsmede de staatssecretarissen

Nr. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 november 1980

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	2
De verdeling over de wetsontwerpen	7
De indeling van de nieuwe paragraaf	8
Artikel 2.2.1. (ministeriële verantwoordelijkheid)	9
Artikel 2.2.2. (benoeming ministers)	11
Artikel 2.2.3. (instelling ministeries)	12
Artikel 2.2.5. (staatssecretarissen)	14
Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)	17
Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)	18

Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat er bij diverse gelegenheden van is uitgegaan dat de herziene Grondwet terminologisch in overeenstemming moet worden gebracht met de staatkundige werkelijkheid. Zij meenden dat, al behoren de relaties tussen Koning en ministers niet tot de meest duidelijke in het staatsrecht, in dit wetsontwerp niettemin wel iets meer duidelijkheid had kunnen worden verschaft. Een kernpunt van ons staatsbestel is, zo stelden deze leden, de onschendbaarheid van de Koning gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de ministers, maar grondregel van het hedendaags staatsrecht is evenzeer dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd, waar corresponderende bevoegdheden bestaan. Deze leden vroegen in dit verband een toelichting op de vraag welke bevoegdheden in de formule van de regering nu precies met welke verantwoordelijkheden corresponderen.

Naar aanleiding hiervan willen wij er in de eerste plaats op wijzen dat de Koning hierin geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden bezit. Ieder koninklijk besluit moet mede worden ondertekend door een minister of staatssecretaris, die daarmee met uitsluiting van de onschendbare Koning de verantwoordelijkheid voor dat besluit aanvaardt. Als men deze uitsluitende verantwoordelijkheid van de betrokken bewindsman plaatst tegenover de bepaling dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, lijkt er een zekere spanning tussen omvang van bevoegdheden en verantwoordelijkheden te bestaan. Immers, zo zou men kunnen stellen, de Koning maakt deel uit van een orgaan dat besluiten neemt, zonder dat hij voor die besluiten verantwoording behoeft af te leggen, of, anders gezegd, een minister alléén is verantwoordelijk voor besluiten die hij niet alleen heeft genomen. Een dergelijke formele benadering gaat evenwel geheel voorbij aan de staatsrechtelijke werkelijkheid, waarin de Koning zich uiteraard voortdurend bewust zal zijn van het gegeven, dat uitsluitend de ministers verantwoordelijk zijn, en daarnaar ook zal handelen. Dit bewustzijn zal de ontwikkeling van de «balance of power» binnen de regering in de normale praktijk, waarnaar de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen, bepalen; de Koning zal zich daarbij beperken tot uitoefening van zijn taak overeenkomstig de door Bagehot voor de Engelse Koning geformuleerde «rights to be consulted, to encourage, to warn». Wij merken hierbij nog op dat in het recht te worden geraadpleegd besloten is het recht van de Koning te worden geïnformeerd. Hoe dan, binnen de ruimte die dit uitgangspunt geeft, concreet de verdeling van de invloed tussen de samenstellende delen van de regering is en zich ontwikkelt, kan uiteraard niet worden aangegeven; dat verdraagt zich ook niet met de onschendbaarheid van de Koning.

De suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het aanbeveling zou verdienen om, in de geest van de Engelse regel dat koninklijke bevoegdheden worden uitgeoefend «on and in accordance with ministerial advice», in de Grondwet te bepalen dat alle koninklijke besluiten tot stand komen op voordracht van een minister of staatssecretaris, zouden wij niet willen volgen. Een dergelijke bepaling lijkt ten eerste overbodig aangezien het bij de huidige staatsrechtelijke verhoudingen vanzelfsprekend tot de taak van de minister behoort voordrachten voor koninklijke besluiten te doen. Reeds vele jaren wordt dan ook boven koninklijke besluiten vermeld op voordracht van welke bewindsman zij zijn vastgesteld. Ten tweede zou de bepaling er, zeker in de praktijk, niet aan in de weg staan, dat de Koning een bepaalde aangelegenheid binnen de regering aan de orde stelt; men denke aan «the right to encourage».

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op dat het Nederlandse staatsbestel naar ons oordeel het beste gekarakteriseerd kan worden door de begrippen constitutionele monarchie en parlementaire democratie. De door deze leden gestelde vraag of niet de indruk kan ontstaan, dat deze «zogenoemde technische, tekstuele, aanpassende, mo-

derniserende herziening van de Grondwet» de «constitutionele-parlementaire-monarchale opbouw» doet verdwijnen en vervangt door een meer republikeins getinte Grondwet, waarin nog in een koningschap is voorzien, is ons niet duidelijk. De typering «republikeinse Grondwet» kan alleen maar een formele betekenis hebben en wel in de zin van Grondwet van een republiek, dat wil zeggen van een Staat zonder erfelijk staatshoofd. Aangezien voor het overige de bestaande republieken een grote verscheidenheid in staatsrechtelijke structuur (bijvoorbeeld presidentieel stelsel, parlementair stelsel) te zien geven, kan aan de term «republikeinse Grondwet» geen inhoudelijke betekenis gegeven worden. Daar Nederland geen republiek maar een constitutionele monarchie is, ontgaat ons de strekking van de kwalificatie «een republikeins getinte Grondwet».

De Koning bezit – met inachtneming van zijn taak bij kabinetsformaties – geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden. Hij oefent zijn staatsrechtelijke bevoegdheden uit als onschendbare component van het orgaan regering. Uitgangspunt bij deze grondwetsherziening is onder meer – het is meermalen betoogd – dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen Koning en ministers ongewijzigd dient te blijven, maar dat naar een betere verwoording daarvan in de Grondwet gestreefd dient te worden. De huidige Grondwet geeft door de term «Koning» te gebruiken op plaatsen waar «regering» wordt bedoeld, de onjuiste indruk, dat de Koning in ons staatsbestel zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden zou hebben. Naar ons oordeel is terecht, waar nodig, een grondwettelijke terminologie voorgesteld, welke dergelijke misverstanden uit de weg ruimt.

De bestaande verhouding tussen de onderscheiden staatsorganen ondergaat geen wijziging. Hierboven zijn wij reeds ingegaan op de verhouding tussen de Koning en de ministers binnen het orgaan regering. Deze wordt, zoals gezegd, sterk bepaald door de omstandigheid dat de Koning onschendbaar is en de ministers tegenover de Staten-Generaal verantwoordig verschuldigd zijn.

In de herziene Grondwet worden de hoofdlijnen van de verhouding tussen Koning en ministers, zoals die zich sinds 1848 heeft ontwikkeld, tot uitdrukking gebracht. Ook onder de werking van de herziene Grondwet zullen het (on)geschreven staatsrecht en de tot dusver verschenen literatuur in dit opzicht hun waarde behouden. Bedacht dient bijvoorbeeld te worden dat de hoofdregel van ons parlementaire stelsel geheel berust op het ongeschreven staatsrecht. Uiteraard mag niet uit het oog worden verloren dat het ongeschreven staatsrecht een (noodzakelijke) aanvulling is van de Grondwet en niet andersom.

Voorts is het natuurlijk niet zo, dat de Grondwet niet gewijzigd zou mogen worden, omdat dit tot gevolg zou hebben dat de staatsrechtelijke literatuur in sommige opzichten verouderd zou worden. Door de invoering van een op de staatsrechtelijke werkelijkheid gebaseerde terminologie zijn de beoefenaars van de staatsrechtswetenschap in ieder geval bevrijd van de taak om voor het toegankelijk maken van de Grondwet eerst verouderde termen te moeten «vertalen».

Door deze grondwetsherziening ontstaat geen breuk in de bestaande staatsrechtelijke verhoudingen, er ontstaat alleen een breuk in die zin dat gebroken wordt met een terminologie, welke die staatsrechtelijke verhoudingen niet op juiste wijze weergeeft.

De leden van de C.D.A.-fractie vestigden de aandacht op het vraagstuk van de scheiding der machten en vroegen of een bepaling als artikel 56 van de Grondwet wel gemist kon worden. Naar hun oordeel lijkt het voor het goede reilen en zeilen van het gehele staatsgebeuren noodzakelijk dat die machten toebedeeld worden.

Bij de klassieke indeling van het complex van de bevoegdheden van de overheid in wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende functies en de toedeling daarvan aan verschillende organen zijn enkele kanttekeningen van meer algemene aard te plaatsen.

Het schema van de trias politica stamt uit een tijd, waarin de aard van de overheidsactiviteiten een andere en de omvang ervan een meer beperkte was. Naast de extern gerichte taken (buitenlands beleid en defensie), welke nimmer goed hebben gepast in het schema, ging het met name om het vaststellen en handhaven van gedragsregels. Onder de uitvoerende functie werd daarbij verstaan de uitvoering van de wetten. De maatschappelijke ontwikkeling heeft met zich gebracht dat geleidelijk aan de overheidsactiviteit van karakter veranderde. De overheid is zich gaan bezighouden met het scheppen van een infrastructuur, welke noodzakelijk was voor in het bijzonder de industriële ontwikkeling, en tot haar taak werd en wordt gerekend de bevordering van het economisch en sociaal welzijn van de bevolking. De wetgeving nam toe en kreeg deels een ander karakter. Tevens ontstond er een uitgebreid terrein van buitenwettelijk bestuur, dat niet meer getypeerd kan worden in de oorspronkelijke zin van het woord als uitvoering van wetten. In het schema van de trias politica is daarmee geen rekening gehouden, hetgeen ook moeilijk kon.

Daarnaast komt in de praktijk een verdeling van functies over drie volledig van elkaar onafhankelijke organen nauwelijks voor. Het beginsel van de trias politica dat elk van de functies door een afzonderlijk orgaan wordt uitgeoefend is, ook in ons land, eigenlijk alleen gerealiseerd voor de rechtspraak, die, voor wat betreft het burgerlijk en strafrecht, alleen wordt uitgeoefend door de rechterlijke macht. Hierbij zij aangetekend dat ook aan de rechter bepaalde bestuurlijke taken zijn toebedeeld (z.g. voluntaire jurisdictie). Een volledige scheiding en toedeling aan aparte organen is met betrekking tot de wetgeving en de uitvoering nergens consequent doorgevoerd. Met betrekking tot deze functies is het meer gezocht in de richting van een stelsel van 'checks and balances' in die zin, dat de diverse staatsorganen tot samenwerking werden gedwongen teneinde ongecontroleerde macht onmogelijk te maken.

Voorts mag niet vergeten worden dat in de praktijk de grens tussen wetgeving en uitvoering is vervaagd, aangezien onder uitvoering ook wel wordt verstaan het stellen van nadere regels.

Wij achten het niet wenselijk een bepaling, zoals is voorgesteld door de hier aan het woord zijnde leden, in de herziene Grondwet op te nemen. Het geeft naar ons oordeel de taak van de regering in de huidige tijd niet op adequate wijze weer. Met Donner (Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 10e druk, blz. 381) zijn wij van mening dat de functie van de regering er een is, waarvoor in het schema van de trias politica geen plaats meer is. De regering is, zoals gezegd, niet alleen de uitvoerder der wetten, maar zij is met haar apparaat ook een initiërend en sturend orgaan. Zij voert het bestuur niet alleen aan de hand van wettelijke regelingen, maar ook aan de hand van doelstellingen. Voor het goede reilen en zeilen van het staatsgebeuren lijkt ons veel belangrijker dat regering en Staten-Generaal op elkaar zijn aangewezen en dat in ons bestel ongecontroleerde macht van staatsorganen dient te zijn uitgesloten.

Wij geloven niet dat in onze opzet vermenging van bevoegdheden op de loer komt te liggen. In het voorgestelde artikel 2.2.1 wordt bepaald dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. Deze bepaling houdt naar ons oordeel niet alleen de aanduiding van een orgaan, maar geeft door het gebruik van het woord «regering» tevens in zekere mate een globale functieaanduiding. Deze is neergelegd in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.2.1. De voorgestelde bepaling geeft de plaats van de twee-eenheid Koning en ministers in ons staatsbestel beter weer dan de term «uitvoerende macht» die, zoals wij hierboven nader hebben beargumenteerd, de werkelijkheid niet meer voldoende weergeeft.

Met betrekking tot de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde doorwerking in de regeling van de rechtspositie van de ambtenaren merken wij op dat dit verband ons niet duidelijk is, aangezien ingevolge de herziene Grondwet (art. 5.2.10) die rechtspositie bij de wet geregeld dient te worden.

De opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie dat gewaakt moet worden tegen overspeling van de rechter door de Staten-Generaal, geeft ons aanleiding tot het volgende.

In de eerste plaats is de taak van de rechterlijke macht verankerd in de Grondwet (wij verwijzen naar de wetsontwerpen nrs. 16 162/3/4) en wordt zij nader uitgewerkt door de formele wetgever.

In de tweede plaats zijn uitspraken van de rechter in ons staatsbestel on-aantastbaar. Uiteraard is het wel zo dat uitspraken van de rechter de wetgever aanleiding kunnen geven de wetgeving op een bepaald punt te wijzigen. Wij nemen aan dat niemand die bevoegdheid van de wetgever zou willen betwisten.

Terecht, ten slotte, merkten deze leden op dat artikel 5.2.2., in navolging van het huidige artikel 67, de drieslag nog bevat. De termen «wetgeving», «bestuur» (niet: uitvoering) en «rechtspraak» worden daar in één volzin genoemd, zonder dat de afzonderlijke functies aan afzonderlijke organen worden toebedeeld. Te zamen geven zij het gehele terrein van taken en bevoegdheden van de overheid aan.

Wij hopen de leden van de C.D.A.-fractie met het voorgaande ervan overtuigd te hebben dat het wenselijk, noch nodig is een bepaling, als door hen is voorgesteld, in de herziene Grondwet op te nemen.

Met de opvatting van leden van de V.V.D.-fractie dat meningsverschillen tussen de Koning en ministers dan wel «persoonlijke» standpunten van de Koning in het geheel niet naar buiten behoren te komen en (dus) evenmin een afzonderlijke rol behoren te spelen in de verhouding tussen regering en parlement, stemmen wij gaarne in. Ook wij onderkennen het gevaar van uitholling van de constitutionele monarchie als dit toch zou gebeuren.

De leden van de D'66-fractie betreurden het dat in deze paragraaf, onder opheldering van enige redactionele oneffenheden in bestaande formuleringen, is volstaan met een codificatie van de bestaande staatsstructuur. Zij misten node een algemene bezinning op de feitelijke machtsverhoudingen binnen het regeringsapparaat en meenden dat er alle aanleiding was geweest zich af te vragen of het bepaalde in het meer dan een eeuw geleden geformuleerde artikel 55, tweede zinsdeel, van de Grondwet (artikel 2.2.1, tweede lid van het ontwerp) nog adequaat de politieke en rechtswerkelijkheid van ons staatsbestel weergeeft. De leden van de D'66-fractie wezen op de groei van het ambtenarenapparaat en de interactie met allerlei maatschappelijke organisaties, waarmee de enorme uitbreiding van de staatstaken sinds het einde van de negentiende eeuw gepaard is gegaan en op de invloed van ambtelijke besluitvormingsprocessen op het politieke leven. De situatie waarin de minister in staat is daadwerkelijk leiding aan het apparaat te geven en het parlement via de minister controle kan uitoefenen bestaat al lang niet meer; de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid is steeds meer een fictie geworden, de fictie dat voor alles wat in het enorme overheidsapparaat gebeurt een minister ter verantwoording kan worden geroepen, aldus deze leden. Zij vroegen aandacht te besteden aan de door de directeur-generaal Binnenlands Bestuur geopperde gedachte om topambtenaren een mondelinge of schriftelijke informatie- en verantwoordingsplicht op te leggen over de manier waarop zij het beleid voorbereiden. Er is, aldus deze leden, alle reden zich af te vragen of niet op enigerlei wijze naast de ministeriële verantwoordelijkheid een verantwoordingsplicht voor ambtenaren in de Grondwet moet worden neergelegd.

De door de leden van de D'66-fractie aan de orde gestelde problematiek heeft uiteraard ook bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel onze aandacht gehad. Duidelijk is nog vrij kort geleden vanwege de regering het standpunt uitgedragen dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in haar huidige vorm dient te blijven bestaan; wij verwijzen naar het Grondwetsherzieningsontwerp 14 224 (werkwijze van de Staten-Generaal) en kamerstuk 15 848, betreffende de (Aanwijzingen inzake) contacten tussen

kamercommissies en regeringsadviescolleges en tussen kamercommissies en ambtenaren. Graag willen wij ons standpunt nader toelichten. Wij willen daarbij vooropstellen dat naar onze mening de ministeriële verantwoordelijkheid ook bij de sterke groei van de overheidstaak en het ambtenarenapparaat wel degelijk een adequaat werkend controlemiddel kan zijn. Essentieel voor het goed functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid is, zo menen wij, niet dat een minister alle besluiten zelf tekent of zelfs maar van iedere beslissing op de hoogte is, maar dat hij op zijn departement duidelijk de belangrijke beleidslijnen aangeeft. De ambtenaren zullen bij de uitoefening van hun taak dan deze beleidslijnen in acht nemen. Daarnaast is uiteraard van groot belang dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen (en wordt) en gevraagd kan worden een genomen besluit zoveel mogelijk recht te zetten of een niet genomen besluit alsnog te nemen. Dit gebeurt toch ook regelmatig en vormt daarmee onzes inziens een bewijs tegen de stelling dat de ministeriële verantwoordelijkheid een fictie zou zijn geworden.

Er zijn nog twee andere, meer algemene punten waarop wij willen wijzen alvorens onze bezwaren tegen invoering van een verantwoordingsplicht van ambtenaren uiteen te zetten. In de eerste plaats zijn wij met de leden van de D'66-fractie weliswaar van mening dat een fundamenteel beginsel van ons ongeschreven staatsrecht is dat geen macht wordt uitgeoefend zonder adequate controle daarop, maar menen wij niet dat die controle alleen dan adequaat zou zijn als zij door het parlement wordt uitgeoefend rechtstreeks op degene die daadwerkelijk van een bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Ten tweede zijn wij van oordeel dat de omvang die dikwijls aan de ambtelijke macht wordt toegedicht niet moet worden overdreven; wij komen hierop nog terug.

De redenen nu waarom wij een verantwoordingsplicht van ambtenaren aan het parlement afwijzen zijn, kort gezegd, dat wijz deze ongewenst en – ook los van onze positieve opvatting over het bestaande stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid – onnodig achten.

Ongewenst ten eerste door de grote ondoorzichtigheid die sterke toename van het aantal (politiek) verantwoordelijke functionarissen met zich zou meebrengen. Ongewenst voorts omdat een merkwaardige verhouding zou ontstaan wanneer een aan de minister ondergeschikte ambtenaar, die zonder bezwaren zijnerzijds is opgetreden, door het parlement zou worden terechtgewezen. Deze terechtwijziging zou aan de minister moeten worden gericht, die daarbij dan zijn beleid, uitgevoerd door de betreffende ambtenaar, kan verdedigen. Een verantwoordingsplicht zou een ambtenaar een te zelfstandige positie geven ten opzichte van de minister en zou afbreuk doen aan de positie van de minister en de regering. De kans op pressie om ambtenaren ten koste van de minister meer bevoegdheden te geven, lijkt reëel; toegeven aan een dergelijke druk zou echter tot een, ook volgens ons, onaanvaardbare vergroting van ambtenarenmacht leiden. Daarnaast voorzien wij problemen bij de bepaling van de kring van de verantwoordelijke ambtenaren en ook bij het vaststellen van een duidelijke scheiding tussen wat politiek en wat ambtelijke beleidsvoering is.

Onnodig achten wij een verantwoordingsplicht van ambtenaren aan het parlement in de eerste plaats omdat de ambtelijke macht, zoals opgemerkt, niet zo groot is als veelal wordt gedacht. Voor zover het gaat om «onofficiële macht» waarmee wordt bedoeld de invloed die ambtenaren door meer specialistische kennis e.d. op bewindslieden zouden hebben, moet worden bedacht dat toch steeds deze bewindsman zelf de beslissingen zal nemen. Waar het «formele macht», dat wil zeggen aan ambtenaren gemandateerde, gedelegeerde of geattribueerde beslissingsbevoegdheden betreft, zal de uitoefening daarvan aan algemene regels kunnen worden gebonden en zijn bovendien veelal ook concrete aanwijzingen van de betrokken minister mogelijk.

Alles overziende menen wij, dat, indien en voor zover er van te grote, ongecontroleerde ambtelijke macht sprake zou zijn, de oplossing veeleer gezocht dient te worden in een betere greep van de betrokken, politiek verantwoordelijke bewindsman op de uitoefening daarvan. Goede voorschriften terzake en een juiste organisatie van het regeringsapparaat kunnen hierbij een grote rol spelen, en zullen het naar onze mening mogelijk doen blijven dat ambtenaren slechts verantwoording schuldig zijn aan de minister aan wie zij ondergeschikt zijn. Met diens politieke verantwoordelijkheid houdt, zo is onze ervaring, de loyale ambtenaar overigens uit eigen beweging voldoende rekening.

Een en ander neemt uiteraard niet weg – wij hebben dit standpunt reeds eerder verwoord – dat ambtenaren met toestemming van een bewindsman en in het algemeen ook in diens aanwezigheid, mondeling inlichtingen aan de kamers kunnen verstrekken. Ook wijzen wij er op, dat de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur ertoe zal leiden, dat bijvoorbeeld alternatieven ten aanzien van ministeriële beleidsbeslissingen en verslaglegging over het gevoerde beleid meer in de openbaarheid zullen komen. Hierdoor zal het zicht op en daarmee de mogelijkheid tot parlementaire controle op de beleidsvoorbereiding en -uitvoering worden vergroot.

Het stemt ons tot voldoening dat de fractie van de P.P.R. met ons van mening is dat de uitdrukking «uitvoerende macht» niet voldoende meer aan de werkelijkheid beantwoordt.

Anders dan deze leden zijn wij van mening dat de term «regering» een en ander wel voldoende aangeeft. Wij hopen met de beantwoording van de desbetreffende vragen van de leden van de C.D.A.-fractie ook de hier aan het woord zijnde leden te hebben overtuigd. Naar onze mening is het onmogelijk de veelzijdige taak, die de regering in de samenleving heeft, op voldoende nauwkeurige wijze in één bepaling aan te duiden.

De verdeling over de wetsontwerpen

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven het, ondanks de uitleg die daarover in de toelichting bij wetsontwerp 16034 wordt gegeven, betreuren dat samenhangende onderwerpen – de positie van de Koning, die van de Koning en van de ministers en de ministerraad en het contraseign – over verschillende ontwerpen worden uitgesplitst. Niet alleen wordt, zo meenden deze leden, de overzichtelijkheid zo niet gediend, maar ook de innerlijke samenhang van de toelichtingen raakt uit het gezicht. De te drastisch doorgevoerde uitsplitsing leidt er volgens deze leden ook toe dat – vergelijkende overzichten ten spijt – het parlement, de rechtswetenschap en de media elk overzicht over het totaal van de grondwetsherziening verloren hebben. Zal het gebrek aan politieke belangstelling bij het publiek dat door het goeddeels ambtelijk-technisch karakter van de herziening is ontstaan, geen nadelige consequenties hebben voor de politieke betekenis en het juridische karakter van de Grondwet die uiteindelijk tot stand komt, zo vroegen zij.

Naar aanleiding hiervan willen wij in de eerste plaats in herinnering roepen dat de verdeling van de voorgestelde bepalingen tot herziening van de Grondwet over een tamelijk groot aantal wetsontwerpen reeds in het parlementaire jaar 1975–1976 is besproken met de bijzondere commissie Grondwet/Kieswet van de Tweede Kamer (13 871, nr. 3) en ook door de kamer is aanvaard. Voor de splitsing van de door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde, samenhangende onderwerpen over de wetsontwerpen 16 034–16 036 zijn, zo menen wij, voldoende zakelijke redenen genoemd in de toelichting bij het eerstgenoemde ontwerp. Het eerste wetsontwerp betreffende paragraaf 1 «Koning» bevat bepalingen die als een geheel kunnen worden beschouwd en waarvoor bovendien op grond van artikel 5 van het Statuut de rijkswetprocedure moet worden gevolgd. De bepalingen van paragraaf 2 «Koning en ministers» zijn gesplitst over twee wetsontwerpen omdat voor twee artikelen eveneens de rijkswetprocedure noodzakelijk is. De

nadelige gevolgen die splitsing in dit geval voor de overzichtelijkheid zou kunnen hebben, zullen in belangrijke mate ondervangen worden door, zoals tot nog toe is gebeurd, de ontwerpen gezamenlijk te behandelen. Overigens merken wij nog op dat de grondrechten destijds in vier wetsontwerpen aan de orde zijn gesteld.

Wij zouden voorts niet het door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde resultaat van de uitsplitsing voor het parlement, de rechtswetenschap en de media willen onderschrijven. Dat daar elk overzicht over het totaal van de grondwetsherziening ontbreekt hebben wij althans niet bemerkt. Voor zover de grondwetsherziening een technische modernisering inhoudt, is het begrijpelijk dat het publiek daarvoor geen politieke belangstelling heeft. Voorts valt te wijzen op de omstandigheid dat een belangrijk deel van de meningsvorming reeds heeft plaatsgevonden bij eerdere discussies, naar aanleiding van de Proeve van een nieuwe Grondwet en de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid. Ook hebben bepaalde onderdelen van de wetsontwerpen tot grondwetsherziening wel degelijk tot reacties aanleiding gegeven. Wij wijzen bij voorbeeld op onderwerpen als kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland, het openen van de mogelijkheid van het verlenen van kiesrecht voor de gemeenteraad aan ingezetenen-niet-Nederlanders en de nieuwe bepalingen inzake grondrechten. Overigens behoeft een gebrek aan publieke belangstelling bij de totstandkoming de betekenis van de nieuwe Grondwet ons inziens niet nadelig te beïnvloeden; die betekenis wordt bij een wet die bestemd is om voor lange tijd te gelden slechts in zeer beperkte mate daarvoor bepaald.

Tenslotte kunnen wij de leden van de fractie van de P.v.d.A. niet volgen waar zij constateren dat mr. Th. J. Clarenbeek in het Nederlandse Juristenblad van 22 maart 1980, blz. 263 een pijnlijk voorbeeld (betrekking hebbende op de wetsontwerpen 15 647 en 15 681) heeft gegeven van een gebrek aan samenhang en onoverzichtelijkheid van de grondwetsontwerpen.

Wij mogen immers met voldoening terugzien op de behandeling in de Tweede Kamer van het grondwetsontwerp inzake de uitzonderingstoestanden (zitting 1979-1980, kamerstukken 15 681, nr. 9, blz. 1, nr. 10, blz. 1 en 2 en Handelingen II, blz. 5305 e.v.), waar door de genoemde auteur opgeworpen vragen aan de orde zijn geweest. Van enig misverstand tengevolge van de splitsing van de grondwetsvoorstellen is toen niet gebleken.

De indeling van de nieuwe paragraaf

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of een enigszins andere opzet van deze paragraaf geen voorkeur zou verdienen. Zij wilden het voorgestelde artikel 2.2.4 voor artikel 2.2.2 plaatsen omdat dit belangrijker zou zijn dan de artikelen 2.2.2 en 2.2.3, gaven in overweging artikel 2.2.3 in twee artikelen te splitsen en zouden artikel 2.2.6 als slotartikel willen opnemen, ten einde de voorgestelde artikelen 2.2.7 en 2.2.8 directer bij de voorgaande te laten aansluiten. Met betrekking tot de artikelen 2.2.2-2.2.4 merken wij op de voorkeur te (blijven) geven aan de (chrono)logische volgorde, waarbij eerst wordt bepaald dat en op welke wijze ministers worden benoemd en vervolgens dat zij te zamen het orgaan de ministerraad vormen. Een dergelijke rangschikking bevordert naar ons oordeel de leesbaarheid van de betrokken paragraaf meer dan een volgorde die wordt bepaald door het belang van de verschillende bepalingen (waarover bovendien van mening verschild kan worden). De splitsing van artikel 2.2.3, die zou moeten inhouden dat apart over enerzijds ministeries en anderzijds ministers wordt gesproken, zouden wij evenmin willen overnemen. Wij achten het van meer belang dat duidelijk tot uitdrukking komt dat aan het hoofd van een ministerie een minister staat, dan dat de verschillende categorieën ministers in één bepaling worden genoemd. Daarbij komt dat ministers zonder portefeuille toch in zekere zin een bijzondere categorie vormen, mede doordat hun benoeming facultatief is.

De verplaatsing van het voorgestelde artikel 2.2.6 naar het slot van de paragraaf tenslotte, zou het minder gewenste gevolg hebben dat de hoofdregel inzake het contraseign eerst na de in artikel 2.2.7 opgenomen bepaling inzake ondertekening van een speciale categorie koninklijke besluiten zou volgen.

In antwoord op de vraag uit de P.P.R.-fractie waarom de onderhavige paragraaf niet de titel «Regering» draagt, wijzen wij erop dat wanneer, zoals voorgesteld, de titel van het gehele hoofdstuk de eenheid van het orgaan «regering» tot uitdrukking brengt, vervolgens in de benoeming van de paragrafen het accent kan vallen op de samenstellende delen daarvan. Voorts wijzen wij erop dat nu het hele hoofdstuk reeds de titel «Regering» heeft, het uit een oogpunt van systematiek niet juist zou zijn daarnaast ook een paragraaf van dit hoofdstuk aldus te benoemen.

Artikel 2.2.1 (ministeriële verantwoordelijkheid)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de instructie aan de wetgever met betrekking tot de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid behoort te vervallen. Het leek hun op het eerste gezicht merkwaardig, dat zoiets bij koninklijk besluit wordt geregeld. Zij achtten een degelijker onderbouwing van het voorstel tot afschaffing dan in de memorie van toelichting is gegeven gewenst.

Een belangrijke reden om voor te stellen een bepaling als thans in artikel 86, derde lid, van de Grondwet is neergelegd, niet over te nemen is dat deze meer doet verwachten dan de wetgever naar is gebleken kan doen. De burgerrechtelijke verantwoordelijkheid, waarop de bepaling naast de strafrechtelijke ziet is niet voor wettelijke regeling vatbaar gebleken, en ook de politieke verantwoordelijkheid onttrekt zich aan regeling door de wetgever. De opdracht aan de wetgever beperken tot de strafrechtelijke verantwoordelijkheid zou echter de indruk kunnen wekken dat daarbuiten geen verantwoordelijkheid zou (kunnen) bestaan. Daarbij komt dat het vervallen van een desbetreffende grondwetsbepaling op zichzelf geenszins tot het vervallen van de bestaande wetgeving inzake de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid leidt. Zoals reeds in de memorie van toelichting is gesteld blijft de wetgever hier bevoegd. Het gaat hier bovendien, anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie menen, om een aangelegenheid die niet buiten de wetgever om geregeld kan worden, wij wijzen in dit verband op de artikelen 57, tweede lid en 164 van de geldende Grondwet en de voorgestelde artikelen 5.1.9, tweede lid, en 5.2.8. Tenslotte brengen wij nog in herinnering dat in het wetsontwerp 16 164 als artikel 6.7 een bepaling is opgenomen die, voor wat betreft ministers en staatssecretarissen overeenstemt met het geldende artikel 178 van de Grondwet; hieruit kan blijken dat ook in onze voorstellen van handhaving van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers wordt uitgegaan.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden, mede gelet op de formulering van het tweede lid, de neiging de voorkeur te geven aan de tekst «De Koning en de Ministers vormen de Regering» boven het in het ontwerp voorgestelde eerste lid. Dat de benaming «Regering» de twee-eenheid tussen Koning en ministers nader preciseert ontging deze leden; die eenheid werd ook verwoord door de begrippen «Kroon» en «Koning». Zij betreurden het verdwijnen van het begrip «Kroon» en vooral van «uitvoerende macht», vanwege de trits uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Terwijl zij de bepaling van artikel 86, derde lid, evenals wij overbodig achtten, achtten zij tegelijk de passage op blz. 6 van de memorie van toelichting betreffende een mogelijk «misverstand» (inzake de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid) opvallend. Daarvan zou niet zijn gebleken; zij wezen daarbij ook op de betekenis van het ongeschreven staatsrecht.

De voornaamste betekenis van het eerste lid, welke bepaling overeenstemt met het unanieme voorstel van de Staatscommissie, is zonder twijfel dat de eenheid tussen Koning en ministers daarin tot uitdrukking wordt gebracht. De reden waarom het begrip «regering» als onderwerp vooraan is geplaatst is gelegen in het feit dat deze bepaling het begrip regering nader definieert. Zowel het begrip «Kroon», dat inderdaad de eenheid ook goed zou weergeven, als het begrip uitvoerende macht is hiervoor minder geschikt. Dat deze laatste uitdrukking niet meer voldoende aan de werkelijkheid beantwoordt is hiervoor, bij Algemeen, reeds betoogd. Toegegeven zij dat handhaving van dit begrip of van artikel 86, derde lid, waarin het over (uitvoering) van de Grondwet en wetten gaat, in het licht van het ongeschreven staatsrecht de kans op misverstanden omtrent de omvang van de taak van de regering respectievelijk de minister(s) niet groot zou doen zijn; wat ligt er echter meer voor de hand dan om in het kader van een algehele grondwetsherziening termen die de realiteit niet (meer) weergeven en die voorkomen in bepalingen die in de nieuwe opzet overbodig worden niet te doen terugkeren?

Met betrekking tot de term «Kroon» wijzen wij er tenslotte nog op dat deze thans in de Grondwet vrijwel steeds op het persoonlijk koningschap duidt en in de staatsrechtelijke literatuur daarentegen wordt gebruikt (waar de Grondwet zelf spreekt van «Koning») in de zin van «constitutionele Koning» of «regering».

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie dat zij de term «Kabinet» misten, merken wij op dat dit lichaam, waarmee wordt gedoeld op de totaliteit van ministers en staatssecretarissen, niet kan worden beschouwd als een orgaan met eigen staatsrechtelijke bevoegdheden.

Met de beschouwingen van de leden van de V.V.D.-fractie over de eenheid van de regering en over de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid stemmen wij gaarne in. Ook wij menen dat afwijkende meningen niet naar buiten moeten komen, maar gelukkig komt dat in de praktijk zelden voor.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of het niet wenselijk is de bepaling dat de verantwoordelijkheid van de ministers wordt geregeld door de wet, in de Grondwet te handhaven, en wel omdat op grondslag daarvan in de toekomst wellicht tot een nadere afbakening van de politieke tegenover de ambtelijke verantwoordelijkheid kan worden gekomen.

Onze bezwaren tegen deze laatste verantwoordelijkheid in de zin waarin de genoemde leden deze voorstaan hebben wij reeds in de paragraaf «Algemeen» uiteengezet. Om dezelfde redenen zouden wij de zojuist weergegeven gedachte niet willen overnemen.

In verband met de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie, gesteld naar aanleiding van de laatste alinea op blz. 5 van de toelichting, waarom het van zo groot belang is de eenheid van Koning en ministers op duidelijke wijze tot uitdrukking te brengen, willen wij er op wijzen dat de voornaamste betekenis van artikel 2.2.1, eerste lid, toch is dat daarin de samenstelling van een belangrijk staatsorgaan, de regering, wordt aangegeven. Dat bij de voorgestelde formulering tevens de eenheid tussen Koning en ministers duidelijk blijkt, achten wij vooral van belang omdat die eenheid onverbreekelijk verbonden is met de in het tweede lid opgenomen belangrijke regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat naar onze mening in beide artikelen om zeer belangrijke staatsrechtelijke voorschriften, die, wij, ook voorzover zij historisch gezien hun oorsprong hebben in gedachten die thans stevig in het staatsrechtelijk bewustzijn verankerd zijn, niet graag in de Grondwet zouden zien ontbreken. Het eerste lid zal een verdergaande ontwikkeling in de verhouding Koning—ministers zeker niet behoeven te belemmeren, zo willen wij op de laatste vraag van de leden van de P.P.R.-fractie antwoorden.

De bepaling stelt echter wel zekere grenzen aan deze ontwikkeling; zo zou, om een willekeurig voorbeeld te noemen, invoering van een «koningschap Zweedse stijl», waarbij de Koning geen deel uitmaakt van de regering, maar alleen de functie van staatshoofd heeft, niet met het bepaalde in het eerste lid verenigbaar zijn.

Artikel 2.2.2 (benoeming ministers)

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven in overweging te spreken van een regeringsbesluit en niet van een koninklijk besluit, of als die laatste term toch zou worden gehandhaafd, in een tweede lid te bepalen dat Koninklijke besluiten steeds tot stand komen op voordracht van een of meer ministers of staatssecretarissen. Voorts stelden deze leden dat het voor de hand zou liggen om, nu terecht is voorgesteld om een hoofdstuk «Regering» in de nieuwe Grondwet op te nemen, niet van koninklijke besluiten te spreken. Als men voor besluiten van het orgaancomplex regering, dat wordt gevormd door Koning en ministers te zamen, de term koninklijk besluit handhaaft, dan wekt dit, aldus deze leden, de indruk als zou het zwaartepunt binnen de regering op het stuk van de uitvaardiging van besluiten bij de Koning liggen.

Op de invoering van de term koninklijk besluit en niet regeringsbesluit is reeds vrij uitvoerig ingegaan in de toelichting bij het wetsontwerp 15 047 (blz. 9). Het uitgangspunt bij de herziening van de grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning is dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Koning en de ministers en hun wederzijds aandeel in de uitoefening van de regeringstaak ongewijzigd dienen te blijven, maar dat naar een betere verwoording daarvan in de Grondwet moet worden gestreefd. Dit betekent onder meer dat wij, overeenkomstig de grootst mogelijke meerderheid van de Staatscommissie, het gebruik van de term regeringsbesluit (blijven) afwijzen. Ook waar het gaat om een daad van de Koning en een of meer ministers gezamenlijk zou een dergelijke wijziging van de terminologie de indruk kunnen wekken, dat de staatkundige verhoudingen worden gewijzigd. Dit laatste nu, wordt zoals bekend, met de voorstellen voor de artikelen 2.2.1 en volgende geenszins beoogd.

Het is niet onze bedoeling dat in de nieuwe Grondwet een andere verhouding tussen de samenstellende delen van de regering gelezen zou kunnen worden. Ook het begrip «koninklijk besluit» dient te worden beschouwd in het geheel van de voorgestelde bepalingen waaronder vooral artikel 2.2.1 van belang is. De gedachte om alleen in artikel 2.2.2 van regeringsbesluit te spreken achten wij evenmin juist. Nog afgezien van de hiervoor genoemde bezwaren tegen deze term zelf, die ook dan zouden gelden, zou aldus een bepaald ongewenste doorbreking van de terminologie ontstaan.

Op de gedachte om te bepalen dat koninklijke besluiten steeds tot stand komen op voordracht van een bewindsman zijn wij reeds bij «Algemeen» ingegaan. Wij kunnen hieraan nog toevoegen dat een dergelijke algemene bepaling ons inziens toch in ieder geval niet als tweede lid van artikel 2.2.2, waar het slechts om een bijzondere categorie koninklijke besluiten gaat, op haar plaats zou zijn. Dat artikel 2.2.6, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie stellen, overbodig zou zijn bij hantering van de term regeringsbesluit, onderschrijven wij niet omdat het contraseign veel duidelijker dan de ministeriële voordracht het beginsel van artikel 2.2.1, de ministeriële verantwoordelijkheid, tot uitdrukking brengt.

Over de oorspronkelijke betekenis van de woorden «naar welgevallen», waarnaar de leden van de C.D.A.-fractie vroegen kunnen wij, in aanvulling op de mededeling in de toelichting dat deze niet geheel vaststaat, het volgende zeggen. In de 19e eeuw was, in navolging van Buys¹, de heersende interpretatie, dat, voor ministers, anders dan voor ambtenaren die voor de voortzetting van hun ambt van «de grillen van de politiek» gevrijwaard moeten worden, niet geldt dat zij bij een goede ambtsvervulling niet ontslagen kunnen worden. Later heeft de opvatting veld gewonnen, dat de oorspron-

¹ J. T. Buys, De Grondwet; toelichting en kritiek. Deel 1 (1883), blz. 355 e.v.

kelijke bedoeling is geweest bemoeiing van de Raad van State bij ontslag zowel als bij benoeming uit te sluiten (Kamphuisen², van der Pot³). De opvatting dat «naar welgevallen» ooit letterlijk is bedoeld geweest en dat het ook de instelling van departementen zou betreffen hebben wij slechts verdedigd gezien door één schrijver, te weten J. Heemskerk⁴.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden voorts dat aan de passage in de toelichting waarin gezegd wordt, dat een minister of staatssecretaris die het vertrouwen van een parlementaire meerderheid mist, niet kan aanblijven, toegevoegd had kunnen worden «tenzij hij niettemin wordt gedoogd». Deze toevoeging lijkt ons overbodig. Wij willen erop wijzen dat volgens algemene opvatting in het Nederlandse parlementaire stelsel de zogenaamde negatieve vertrouwensregel geldt, dat wil zeggen dat een bewindsman geacht wordt het vertrouwen van een kamermeerderheid te hebben, totdat uit een uitdrukkelijke kameruitspraak het tegendeel is gebleken; het gedogen is hierin vervat.

De afzonderlijke vermelding van de minister-president in dit artikel – de leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar de reden daarvan – heeft met artikel 2.2.4, tweede lid, tot doel diens bijzondere positie te accentueren.

De stelling van de leden van de C.D.A.-fractie dat het aftreden van een minister van Financiën geenszins het aftreden van een kabinet met zich mee behoeft te brengen, kunnen wij onderschrijven. Dit is kort geleden nog in de praktijk gebleken.

Artikel 2.2.3 (instelling ministeries)

Met de leden van de C.D.A.-fractie menen wij dat ook de huidige Grondwet uitdrukking geeft aan het feit dat een ministerieel departement onder leiding staat van een minister. De impliciete manier waarop dit in het geldende artikel 86, tweede lid, gebeurt, zouden wij echter graag vervangen zien door een bepaling waarin dit met zoveel woorden wordt weergegeven. De leden van de C.D.A.-fractie achtten voorts het woord «ministerie» geen verbetering en gaven, blijkens de tekst van hun voorstellen tot splitsing van het artikel – op die splitsing zelf zijn wij reeds bij «De indeling van de nieuwe paragraaf» ingegaan – de voorkeur aan «ministerieel departement». «Ministerie» zou, zo meenden zij, verwarrend kunnen werken, aangezien het nog steeds wordt gebruikt in de zin van «kabinet». Reeds in de memorie van toelichting hebben wij gesteld de kans op verwarring hier te verwaarlozen te achten: de term «ministerie» is als aanduiding van «kabinet» niet meer gangbaar. Daarbij komt dat het woord aldus gebruikt in zekere zin misleidend is, immers tot het kabinet worden niet alleen de ministers, maar ook de staatssecretarissen gerekend. Het begrip «ministerieel departement» zouden wij voorts niet willen handhaven, aangezien dit in het spraakgebruik in het geheel geen wortel heeft geschoten. De aanduiding «ministerie» is daarentegen zeer gebruikelijk.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie er mee instemden, de vermelding van de mogelijkheid tot benoeming van ministers zonder portefeuille met zoveel woorden te handhaven. Verschil in staatsrechtelijke bevoegdheden met de minister hoofd van een ministerie – deze leden vroegen hiernaar – is er slechts in zoverre dat ministers van de eerste categorie niet belast zijn met de leiding van een departement. De verhouding van de minister zonder portefeuille tot de ambtenaren van het departement, waarover de leden van de C.D.A.-fractie eveneens een vraag stelden, is dat zij formeel niet door hem worden benoemd, maar wel werkzaamheden op zijn terrein verrichten en daarbij uiteraard aan de minister zonder portefeuille ondergeschikt zijn. De uitvoering van voorschriften inzake hun rechtspositie is een aangelegenheid voor de minister die is belast met de leiding van het ministerie.

De stelling van de leden van de fractie van D'66 dat de «fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid» een ernstige belemmering voor de hoognodi-

² P. W. Kamphuisen, *Koning en minister* (1935), blz. 28.

³ C. W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (10e druk, 1977, bewerkt door A. M. Donner), blz. 239.

⁴ J. Heemskerk, *De praktijk onzer grondwet* (1881), blz. 102.

ge veranderingen in het functioneren van de centrale overheid vormt, kunnen wij niet onderschrijven. Dat naar ons oordeel in dezen geen sprake is van een fictie, hebben wij reeds hiervoor onder «Algemeen» betoogd. Het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich dat alleen de ministers en staatssecretarissen verantwoording aan het parlement afleggen, maar geenszins houdt dit een strak hiërarchisch bestuursapparaat in, waarbij alleen de minister naar buiten zou kunnen treden. Evenmin kan gesteld worden dat de wisselwerking tussen overheid en maatschappij slechts via de politiek verantwoordelijke bewindslieden zou gaan.

De hier aan het woord zijnde leden halen de door prof. Scheltema gesignaleerde grote proliferatie van en chaotische toestand rond de externe adviesinstanties aan. Zoals deze leden bekend zal zijn, heeft de regering naar aanleiding van de studies en aanbevelingen van de WRR (rapporten 11, 12 en 14) een aantal maatregelen genomen. Een begin is gemaakt met een reglementering van deze aangelegenheid in de vorm van Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst (nr. 1, Aanwijzingen inzake Adviesorganen). Ingevolge die Aanwijzingen dient de Minister van Binnenlandse Zaken om de twee jaar een overzicht van de adviesorganen van de centrale overheid te publiceren die langer dan twee jaar (zullen) bestaan. Deze publikatieplicht is ingesteld mede naar aanleiding van de door het parlement geuite wens beter zicht te krijgen op de adviesorganen van de centrale overheid.

Teneinde een betere uitvoering van de grondwettelijke voorschriften op dit terrein te verzekeren en een zekere uniformering van instellingsregelingen te bereiken, is ten aanzien van de instelling van adviesorganen aan de Minister van Binnenlandse Zaken een centrale toetsende taak gegeven (Aanwijzingen inzake Adviesorganen, Aanwijzing 10).

De specialisatie, waarop deze leden wezen is een in onze maatschappij op alle terreinen voorkomend verschijnsel. Het spreekt vanzelf dat daaraan het ambtelijk apparaat zich niet kan onttrekken. Niet ontkend kan worden dat de coördinatie van het gehele overheidsbeleid problemen met zich brengt. Het is dan ook een van de taken van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de zgn. commissie-Vonhoff) om aandacht aan dit vraagstuk te besteden. Het gaat ons te ver om de oorzaak van de problemen enkel te zoeken bij het gespecialiseerde ambtelijke apparaat, dat, aldus de leden hier aan het woord, alleen oog zou hebben voor deelaspecten van een probleem, zonder voldoende oog te hebben voor de relatie met het geheel.

De stelling dat zonder afdoende controle op de beslissingsvoorbereiding de controle in een vertegenwoordigend lichaam tot «kriebelen in de marge» verwordt, zouden wij niet gaarne onderschrijven. Naar ons oordeel heeft de praktijk van de parlementaire controle ook het tegendeel bewezen. Wij wijzen deze leden ook op de bijdrage van de woordvoerder van de fractie van D'66 aan de plenaire behandeling van het grondwetsherzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften (nr. 15 047) op 28 mei jl. Deze betoogde toen dat, als er sprake is van onmacht van het parlement, deze niet zozeer het gevolg is van het ontbreken van concrete bevoegdheden van het parlement, als wel voor een belangrijk deel ook van de wijze waarop het parlement ermee omspringt (Hand. II, 1979/80, blz. 4953).

De leden van de fractie van D'66 achtten het uit een oogpunt van spreiding van macht gewenst de overbelasting van de ministeriële functie tegen te gaan door vergroting van het aantal zelfstandige bestuursorganen, vooral belast met beleidsuitvoering. Wij merken op dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst aan dit vraagstuk de nodige aandacht zal besteden. Voorts vestigen wij er de aandacht op dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voornemens is aan het eind van dit jaar een onderzoek inzake functionele decentralisatie te beginnen. Het ligt, zoals wij reeds opmerkten in de memorie van antwoord bij het wetsontwerp 16 040, in de bedoeling in het kader van dat onderzoek ruim aandacht te besteden aan de zelfstandige bestuursorganen. Het lijkt, gezien een en ander, thans niet het geschikte tijdstip om hier uitvoerig op in te gaan. Wel willen wij hier stellen dat noch de Grondwet in het algemeen, noch de bepaling «de Koning is on-

schendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk» in het bijzonder een verdergaande functionele decentralisatie in de weg staat. Wij hopen op dit vraagstuk nader te kunnen terugkomen en er met de kamer over te kunnen spreken, wanneer die rapportages zijn voltooid.

Artikel 2.2.5 (staatssecretarissen)

Volgens de leden van de P.v.d.A.-fractie munt deze bepaling niet uit door duidelijkheid, hetgeen door de ingewikkelde toelichting in de hand zou worden gewerkt. Na kort de hoofdpunten van deze toelichting te hebben weergegeven, stelden zij het een bezwaar te achten, dat de interpretatie van het artikel zozeer naar de ingewikkelde toelichting wordt verschoven. De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten een staatssecretaris beter in staat een minister te vervangen dan een bewindsman van een belendend departement en vroegen de regering nog eens uitvoerig op deze problematiek in te gaan.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen aan welke toekomstige ontwikkelingen (van het instituut van staatssecretaris) de regering in de vijfde alinea op blz. 8 van de toelichting denkt.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op nog geen afgerond oordeel te hebben over de vraag of de sinds 1948 toegenomen betekenis van het ambt van staatssecretaris ook in meer bij de Grondwet geregelde bevoegdheden moest worden vastgelegd. De suggestie van de meerderheid van de staatscommissie om een staatssecretaris als minister ad interim te laten optreden, vonden zij de moeite van het overwegen waard, maar of de ruimte die in het regeeringsvoorstel voor de ontwikkeling van de positie van de staatssecretaris wordt overgelaten groot genoeg is, wensten zij pas na het antwoord van de regering af te wegen.

De leden van de P.P.R.-fractie merkten op dat wij betoogden dat de staatssecretaris niet als minister ad interim een stem dient te hebben in de ministerraad. Betekent dit, zo vroegen zij, dat een opening naar een andere constructie niet gedicht wordt?

Uit de verschillende hiervoor weergegeven opmerkingen en vragen leiden wij af dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk is geweest over het punt welke ontwikkelingen van het ambt van staatssecretaris bij de voorgestelde tekst van het grondwetsartikel mogelijk zullen zijn. Wij willen graag trachten die duidelijkheid alsnog te verschaffen. De ruimte dan, die bij artikel 2.2.5, tweede lid, wordt gelaten voor ontwikkeling van het ambt van staatssecretaris is in feite zeer groot.

Wel zijn er ingevolge de grondwetsherzieningsvoorstellen grenzen, maar deze houden slechts in dat de staatssecretaris als zodanig geen lid van de ministerraad zal kunnen zijn – dit vloeit voort uit artikel 2.2.4, eerste lid –, dat een tijdelijk fungeren als minister, terwijl hij staatssecretaris blijft, niet mogelijk zal zijn wanneer de minister na ontslag of overlijden ontbreekt (in de memorie van toelichting werd voor deze gevallen ten onrechte gesproken over het optreden als minister ad interim), en dat een optreden als minister ad interim is beperkt tot die gevallen waarin de te vervangen minister dit nodig oordeelt en met inachtneming van diens aanwijzingen. De vervanging zelf kan zowel de leiding van het departement als het optreden in de ministerraad betreffen. Ten slotte staan de genoemde bepalingen er niet aan in de weg dat de staatssecretaris ook als van vervanging van de minister geen sprake is, in de ministerraad aanwezig is, met dien verstande dat hem dan geen andere dan een adviserende stem kan toekomen.

Waar het gaat om de redenen die ten grondslag liggen aan de beperkingen die de betreffende bepalingen wèl geven, onderschrijven wij nog steeds hetgeen in de memorie van toelichting werd opgemerkt. Een lidmaatschap van de ministerraad van de staatssecretarissen als zodanig is niet goed te verenigen met het uitgangspunt dat de algemene politieke verantwoordelijkheid ligt bij de gezamenlijke ministers en zou voorts de besluitvaardigheid van de dan sterk uitgebreide ministerraad kunnen aantasten.

De mogelijkheid van een tijdelijk fungeren door de staatssecretaris als minister, terwijl hij staatssecretaris blijft, in geval de minister door ontslag of overlijden ontbreekt, zou met zich meebrengen dat de grondwettelijke aanwijzingsbevoegdheid van een minister zou ontbreken; de functie van staatssecretaris zou dan ten onrechte, al is het slechts voor korte tijd, feitelijk tot een ministerschap worden.

Wij moeten bij het vorenstaande wel aantekenen dat het hier steeds ging om de uiterste grenzen die de Grondwet zal stellen. Om al deze mogelijkheden daadwerkelijk te openen zouden andere, thans geldende regelingen eveneens moeten worden aangepast; wij noemen de wet van 25 januari 1951 (Stb. 24), houdende nadere voorzieningen in verband met de uitvoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris, het Reglement van orde van de Raad van Ministers en de koninklijke besluiten, houdende een vervangingsregeling bij tijdelijke afwezigheid van ministers.

De leden van de P.v.d.A.-fractie noemden als meest treffende voorbeeld van het tekortschieten van de motivering van dit artikel het feit dat daarin wordt gesteld, dat de staatssecretaris vooral geen echte minister ad interim mag worden omdat hij dan een algemene politieke verantwoordelijkheid gaat dragen; dit doet afbreuk aan het feit, dat in de ministerraad het algemene regeringsbeleid wordt bepaald. In de toelichting op het wetsontwerp 16 036 wordt, zo constateerden zij, daarentegen omstandig uiteengezet waarom niet wordt voorgesteld dat in de ministerraad het algemene regeringsbeleid wordt vastgesteld, maar dat deze raad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert. Zij vroegen of wij misschien oorspronkelijk een andere bedoeling hadden met de redactie van artikel 2.2.4 en hadden vergeten vervolgens om de toelichting op artikel 2.2.5 te wijzigen.

Uit de bijlagen bij de memorie van toelichting op wetsontwerp 16 036 is duidelijk dat wij aanvankelijk een andere redactie van artikel 2.2.4, derde lid, voorstonden. In de toelichting zelf hebben wij voorts uiteengezet waarom wij alles overwegende aan de uiteindelijk voorgestelde tekst de voorkeur geven: de bedoeling van de wijziging is mogelijke misverstanden uit te sluiten. Voor aanpassing van de toelichting op artikel 2.2.5, daar waar de taak van de ministerraad wordt genoemd (blz. 8, derde alinea, eerste volzin), was daarbij evenwel geen aanleiding omdat daar bedoeld wordt op de uit het reglement van orde van de ministerraad voortvloeiende taakverdeling tussen de ministerraad als collectief enerzijds en de afzonderlijke ministers anderzijds en de positie van de staatssecretarissen in deze.

De indruk van de leden van de C.D.A.-fractie dat benoeming van een staatssecretaris bij een minister zonder portefeuille in de nieuwe Grondwet mogelijk wordt is juist, evenals hun vaststelling dat daartoe nu in de derde volzin van artikel 86, tweede lid, een verhindering kan worden gelezen.

Met «een taak» in de tweede volle alinea op blz. 9 van de toelichting – de leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar de betekenis hiervan – wordt bedoeld «één of meer taken» of «één of meer onderdelen van de taak». Wij betreuren het dat leden van de C.D.A.-fractie het in de toelichting tegen invoering van de term 'onderminister' aangevoerde argument niet sterk achten. Niettemin blijven wij van mening dat verdwijning van het ingeburgerde begrip staatssecretaris, de onjuiste indruk zou kunnen wekken dat in de positie van dit ambt wijziging wordt gebracht en derhalve vermeden moet worden.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen voorts wat eigenlijk de verhouding tussen de als minister optredende staatssecretaris en de minister ad interim precies is. Als een minister ad interim optreedt in het parlement, gebeurt dit dan alleen indien de staatssecretaris door de afwezige minister niet is aangewezen als in zijn plaats optredende, zo vroegen zij.

In het algemeen kan gesteld worden dat de verhouding van de staatssecretaris tot de minister ad interim formeel dezelfde is als die tot zijn «eigen

minister». Waar het gaat om de wenselijkheid van vervanging van de afwezige minister bij optreden in het parlement onderschrijven wij de brief van de toenmalige minister-president ad interim van 1 augustus 1969 aan de voorzitter van de Tweede Kamer⁵. Behandeling door een staatssecretaris van aangelegenheden buiten zijn algemeen bekendgemaakte taakomschrijving – en daarom gaat het bij vervanging – dient zoveel mogelijk te worden vermeden, moet wanneer zij toch door de regering noodzakelijk wordt geacht schriftelijk aan de voorzitters van de kamers der Staten-Generaal kenbaar worden gemaakt, en dient achterwege te blijven indien de kamers er bezwaar tegen hebben.

De betekenis van de woorden «in principe» in de tweede zin op blz. 8 van de memorie van toelichting, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen is «ten principale» of principieel»; niet is bedoeld de mogelijkheid van uitzonderingen open te laten.

De bij de leden van de C.D.A.-fractie opgekomen vraag of het niet beter zou zijn, dat een minister met meer dan één staatssecretaris nooit een staatssecretaris als minister ad interim laat optreden, hebben wij onszelf ook gesteld. Het gevaar dat aldus aan de verhoudingen binnen het departement schade wordt toegebracht hebben wij reeds in de toelichting genoemd. Wij achten dit gevaar echter niet zodanig dat een dergelijke aanwijzing grondwettelijk zou moeten worden uitgesloten.

Voor het opnemen van een bepaling over het instituut van de minister ad interim in de Grondwet zien wij evenmin voldoende aanleiding. De positie van deze minister is immers, voor zover hij als zodanig optreedt, dezelfde als die van de minister die hij vervangt.

Onze opvatting over het aantal staatssecretarissen – de leden van de C.D.A.-fractie vroegen daarnaar – is dat dit in beginsel het aantal van de ministeries niet te zeer te boven zou moeten gaan, ten einde ongewenste compartimentering en coördinatieproblemen te vermijden. Dit neemt niet weg dat er ons inziens wel ruimte moet blijven om als de situatie daarom vraagt bij een of meer ministers meer dan één staatssecretaris te benoemen.

Het verheugt ons dat de leden van de D'66-fractie zich met het voorstel tot handhaving van de vertrouwde term staatssecretaris in de Grondwet konden verenigen.

Bestaat er geen aanleiding, zo vroegen deze leden voorts, om in navolging van de commissie-Polak (bedoeld zal zijn de commissie-Van Veen⁶) die destijds adviseerde over de overheidsorganisatie, onderscheid te maken tussen enerzijds staatssecretarissen voor een specifiek beleidsterrein en anderzijds staatssecretarissen die voor een algemeen veld verantwoordelijkheid hebben («onderministers») en aan wie derhalve een bredere politieke verantwoordelijkheid zou worden toegekend. Naar wij uit het vervolg van de bijdrage van de leden van de D'66-fractie begrijpen, hebben zij geen behoefte aan een grondwetsbepaling, die in het bedoeld onderscheid voorziet, en achten zij de passage op blz. 8 van de toelichting over de eventuele toekomstige ontwikkelingen van het staatssecretarisambt hier voldoende. In feite vroegen zij dus om onze mening over aanstelling van staatssecretarissen met een algemene taak. Vooropgesteld dat die aanstelling zowel volgens de geldende Grondwet als op grond van artikel 2.2.5 niet is uitgesloten, hebben wij over de wenselijkheid daarvan vooralsnog vrij sterke reserves. De belangrijkste reden hiervan is dat wel zeer hoge eisen zullen worden gesteld aan de samenwerking en competentieverdeling tussen de minister en de staatssecretaris; ook de commissie-van Veen wees reeds op dit laatste. Ook op de goede verhouding met een eventuele «vakstaatssecretaris», die in zekere zin twee bazen boven zich krijgt, zal een zware wissel worden getrokken. Een ander bezwaar dat wij zien is dat het takenpakket dat de algemene staatssecretaris toebedeeld zou kunnen krijgen zonder dat van uitholling van ministerschap sprake is, nauwelijks van voldoende zwaarte zal kunnen zijn.

⁵ Kamerstukken II 1969–1970, 10 351, nr. 1.

⁶ Ingesteld bij besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 3 december 1969.

Ten slotte achten wij de kans zeer reëel dat het aantal staatssecretarissen aanzienlijk zou groeien, een verschijnsel dat wij niet zouden willen bevorderen.

Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)

De opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de woorden «door de Koning» in dit artikel (tweemaal) overbodig zijn in het licht van de artikelen 2.2.2, 2.2.5 en 2.2.6 kunnen wij in zoverre onderschrijven, dat reeds op grond van die bepalingen duidelijk is dat de Koning de bedoelde besluiten dient te tekenen. De genoemde woorden moeten echter in relatie worden gezien met de onmiddellijk daarop volgende toevoegingen «en mede door hemzelf» en «en mede door de minister-president»: door hier ook de Koning te noemen wordt beoogd aan te duiden dat met de Koning en de minister-president allen die (mede) ondertekenen zijn genoemd, zodat duidelijk is dat de mede-ondertekening van een (andere) minister niet vereist is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden voorts dat het geheel onduidelijk is waarom het voorschrift, dat het ontslag van de aftredende premier wordt gecontrasigneerd door zijn opvolger naar de toelichting wordt verwezen en achtten het zelfs niet juist om te constateren dat de eerste zinsnede van dit artikel het veronderstelde gevolg heeft. Ook de leden van de C.D.A.-fractie en die van de P.P.R.-fractie signaleerden dat het artikel niet over het ontslag van de aftredende minister-president spreekt, de laatsten onder verwijzing naar het nader rapport, blz. 17.

In antwoord hierop merken wij op dat het voorgestelde artikel wel degelijk, zij het niet met zoveel woorden, ook het ontslag van de aftredende minister-president betreft. Niet alleen vloeit de mede-ondertekening van het betrokken besluit door de nieuwe minister-president voort uit het stelsel van de bepaling, zoals in het nader rapport werd gesteld, maar hiertoe kan ook worden geconcludeerd uit de tweede volzin van het artikel, waarin onder 'overige ministers' ook de aftredende minister-president moet worden begrepen.

De veronderstelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie, ook geuit door de leden van de C.D.A.-fractie, dat, in het voetspoor van de staatscommissie, in de memorie van toelichting abusievelijk is beweerd dat een kabinetswisseling sedert 1965 niet in drie maar in twee koninklijke besluiten gestalte krijgt, is juist.

De moeite die de leden van de C.D.A.-fractie hadden met de bepaling dat de nieuwe minister-president zijn eigen benoemingsbesluit contrasigneert, omdat het hier zou gaan om een anticiperend contraseign van iemand die – indien hij geen lid is van het zittende kabinet – nog geen minister is, begrijpen wij niet geheel. Wij menen dat het hier om een algemeen aanvaarde «samenvallend van rechtsmomenten» gaat. Daarbij komt, dat het ongewenst is het aantreden van een nieuw kabinet afhankelijk te stellen van de bereidheid van een lid van het oude kabinet om het benoemingsbesluit te contrasigneren.

De suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie om de eerste volzin van het artikel te lezen als «Het koninklijk besluit waarbij de Minister-President wordt benoemd wordt mede door hem ondertekend» willen wij liever niet overnemen. De invoeging van het woord «koninklijk» is naast artikel 2.2.2 overbodig, terwijl wij de bedoeling van de woorden 'door de Koning' reeds hebben toegelicht naar aanleiding van een opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden voorts, dat de gekozen formulering het aantrekken van staatssecretarissen altijd tot onderdeel van de kabinetsformatie lijkt te maken. Wij merken hier in de eerste plaats op dat sinds de instelling van het ambt van staatssecretaris het aantrekken van deze functionarissen steeds een, nu eens grotere dan weer wat kleinere, rol heeft gespeeld bij de formatie van de verschillende kabinetten; deze politieke werke-

lijkheid stemt overeen met de algemene opvatting dat staatssecretarissen deel uitmaken van het kabinet. De indruk dat de voorgestelde formulering hiertoe dwingt lijkt ons intussen niet juist, immers de tweede volzin, voorzover hier van belang, betreft slechts de aanwijzing van de (mede) ondertekenaars van de benoemingsbesluiten, maar schrijft voor de benoeming van ministers en staatssecretarissen geenszins één besluit voor.

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie waarom de minister-president steeds ook bij het ontslag van een staatssecretaris zou moeten worden betrokken, willen wij antwoorden dat het hierbij toch (mede) om een zaak van algemeen regeringsbeleid gaat, die bovendien politieke implicaties kan hebben die niet slechts de betrokken ministers raken.

Het verheugt ons dat de leden van de D'66-fractie de voorgestelde bepalingen een duidelijke verbetering achtten ten opzichte van de bestaande situatie en zich met het voorstel konden verenigen.

Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)

Aan de suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie om de voorgestelde tekst in navolging van het uit deze fractie ingediende en door de Tweede Kamer aanvaarde amendement op artikel 3.1.11 aan te passen, geven wij gaarne bij nota van wijziging gevolg.

De vraag van de leden van de fractie van D'66 of het niet beter is de bepaling met betrekking tot de eed ofwel integraal te handhaven, ofwel geheel uit de Grondwet te verwijderen, zouden wij niet positief willen beantwoorden. Evenals ten aanzien van de Koning, de regent en de kamerleden achten wij het ook ten aanzien van de ministers en de staatssecretarissen niet juist iedere verwijzing naar de eedsformules uit de Grondwet te verwijderen. Een integraal opnemen van het eedsformulier past niet in het streven naar een beknopte Grondwet. Hierbij zij met name verwezen naar het door de Tweede Kamer aanvaarde artikel 3.1.11 (wetsontwerp 14 222) inzake de door de leden van de Tweede en Eerste Kamer af te leggen eden c.q. beloften. Ook daarin is voorzien in het bij de wet voorschrijven van de letterlijke tekst van de eden en beloften met handhaving van de zakelijke inhoud daarvan in de Grondwet.

Naar aanleiding van de vraag uit de D'66-fractie of er geen aanleiding is tot een grondwetsbepaling inzake nevenfuncties, zakelijke belangen en dergelijke belangen van bewindslieden, merken wij in de eerste plaats op dat de onderhavige materie zo complex is dat een sluitende en evenwichtige regeling niet in een enkel grondwetsartikel kan worden neergelegd. De leden van de D'66-fractie deelden, blijkens het voorlopig verslag deze reeds in de toelichting neergelegde mening. Voorts herhalen wij hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt, namelijk dat de Grondwet zich niet leent voor een regeling, die steeds opnieuw zou moeten worden bezien in het licht van veranderde omstandigheden en denkbeelden op het gebied in kwestie. Vervolgens lijkt het ons ook niet opportuun om in de Grondwet een opdracht tot regeling aan de wetgever op te nemen, zolang niet duidelijk is dat er in plaats van de onlangs geformuleerde gedragscode een wettelijke regeling terzake moet komen. Wij voegen daaraan nog toe dat voor een dergelijke wettelijke regeling een grondwettelijke basis niet noodzakelijk is.

De betekenis van de zojuist bedoelde gedragscode⁷, waarnaar de leden van de D'66-fractie vroegen, is in de eerste plaats, dat zij niet wettelijk omschreven normen inhoudt, welke voor de vervulling van de betrokken ambten gelden. Zoals reeds in de memorie van toelichting is opgemerkt houdt de eed of belofte van een getrouwe vervulling van het ambt mede in dat overeenkomstig dergelijke normen gehandeld zal worden. De gedragscode heeft tot nog toe in de praktijk goed gefunctioneerd; zij is uiteraard toegepast bij het optreden van bewindslieden die sinds haar vaststelling zijn aangezocht en wordt voorts door de zittende bewindslieden gevolgd.

⁷ Regeling inzake onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen, kamerstukken II 1978/79, 15 300, nr. 9

De vraag uit de P.P.R.-fractie of de regering mogelijkheden ziet om in de formulering van eed of belofte een bepaling op te nemen inzake nevenfuncties, zakelijke belangen, etc. van bewindslieden, is, zo menen wij, met het vorenstaande reeds beantwoord.

De vraag van de leden van deze fractie of de term bewindslieden meer aanduidt dan ministers of staatssecretarissen beantwoorden wij ontkenmend.

De dag waarop de ambtsuitoefening door een minister of staatssecretaris begint, waarnaar dezelfde leden ten slotte vroegen, is die waarop het benoemingsbesluit in werking treedt. Dit behoeft, anders dan bij leden van de Staten-Generaal voor wie in verband met hun andere wijze van benoeming de aanvaarding en het afleggen van de eed of de belofte samenvalt met het begin van de ambtsuitoefening, niet de dag van het afleggen van eed of belofte te zijn. In de praktijk vindt, overeenkomstig de geest van artikel 2.2.8 en het geldende artikel 86, vijfde lid, de eedsaflegging steeds plaats op of zeer kort voor of na de dag waarop het benoemingsbesluit in werking treedt.

De Vice-Minister-President, Minister van Algemene Zaken a.i.,
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel