

Zitting 1978–1979 Nr. 96a

13 872 **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten**

13 873 **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake sociale grondrechten**

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 mei 1979

Het tijdschema voor de algehele grondwetsherziening, zoals dat in overleg tussen de bijzondere commissie voor het beleid inzake de Grondwet en Kieswet van de Tweede Kamer en de Regering werd vastgesteld (kamerstuk 13871, nr. 4) en waarover overleg heeft plaatsgevonden met de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer, gaf de leden van de C.D.A.-fractie aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen. In de eerste plaats werd gevraagd of de Regering van mening is dat door een ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening in het voorjaar van 1981 de bestendige werkzaamheden en de beleidsstabiliteit van de Eerste Kamer in belangrijke mate zouden worden aangetast.

Wij stellen voorop dat van de procedure van grondwetsherziening, zoals deze thans geldt, de ontbinding van de beide Kamers der Staten-Generaal een wezenlijk onderdeel vormt. Waar de zittingsperioden van beide Kamers niet parallel lopen, brengt het ontbindingsvoorschrift onvermijdelijk met zich mee dat in ieder geval voor een der Kamers de normale zittingsduur wordt bekort en eerder dan normaal tot een hernieuwde samenstelling moet worden overgegaan. Het laat zich verstaan dat zich de gewoonte heeft ontwikkeld een grondwetsherziening zo te plannen dat de ontbindingsverkiezingen samenvallen met de periodieke verkiezing van de Tweede Kamer. Een extra verkiezing van de Eerste Kamer is als gevolg van het daarvoor geldende stelsel een minder gecompliceerd gebeuren dan een extra verkiezing van de Tweede Kamer zou zijn. Bovendien is, doordat de Eerste Kamer normaal elke drie jaar slechts voor de helft aftreedt, bij ontbinding van de eerste Kamer toch nooit te bereiken voor de gehele Eerste Kamer dat de ontbindingsverkiezing met een periodieke verkiezing samenvalt.

De gestelde vraag moet tegen deze achtergrond worden gezien. Inderdaad zal een tussentijdse ontbinding het normale werkpatroon van de Eerste Kamer kunnen beïnvloeden, maar dat is een factor die met de procedure van grondwetsherziening gegeven is. Wij geloven intussen niet dat de beleidsstabiliteit van de Kamer in belangrijke mate zou worden aangetast, wanneer zij in 1981 in haar geheel opnieuw zou worden samengesteld. Die stabiliteit heeft in ons staatsrechtelijk systeem door de periodieke vernieuwing van de Eerste Kamer toch slechts een relatieve betekenis. Ook in de Eerste Kamer dient zich de ontwikkeling van de politieke opvattingen van de bevolking te weerspiegelen. Wanneer nu in 1981 een Eerste Kamerverkiezing plaatsvindt,

betekent dit concreet naar men mag verwachten het volgende. In de provinciegroepen waar al in 1980 op basis van dezelfde verkiezing van provinciale staten een Eerste Kamerverkiezing werd gehouden, zal de kans dat een in politiek en personeel opzicht anders samengestelde halve Eerste Kamer wordt gekozen niet groot zijn. Dat kan wel het geval zijn in de provinciegroepen waar in 1977 voor het laatst Eerste Kamerleden werden gekozen. Maar waar die verkiezing nog op basis van de statenverkiezingen van 1974 plaatsvond, achten wij het eerder een voordeel dat de weerspiegeling van de latere politieke verhoudingen in de betreffende helft van de Eerste Kamer niet tot 1983 behoeft te wachten.

Moeten, zo werd vervolgens gevraagd, Eerste en Tweede Kamer gelijktijdig worden ontbonden? Naar onze mening moet dat inderdaad. Volgens artikel 211 van de Grondwet worden na de afkondiging van de overwegingswet de Kamers ontbonden. Bij een herziening die bestaat uit meerdere wetsontwerpen die gespreid in de tijd worden behandeld, betekent dit dat de grondwettelijke verplichting tot kamerontbinding ontstaat, wanneer de laatste van het complex van wetten waarbij (een gedeelte van) de herziening in overweging wordt genomen, het Staatsblad heeft bereikt. Aan die verplichting zou geen recht worden gedaan, indien een niet door de Grondwet geïndiceerd onderscheid zou worden gemaakt tussen beide Kamers in die zin dat de ene Kamer terstond wordt ontbonden en de andere Kamer eerst twee en een half jaar later. De consequentie hiervan zou ook zijn dat de Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing tot september 1983 zou moeten uitstellen. Ook dat lijkt ons op gespannen voet te staan met het grondwettelijk voorschrift dat de nieuwe Kamers de in eerste lezing vastgestelde herzieningsvoorstellen overwegen.

In het geldende stelsel van grondwetsherziening ligt besloten dat na het gereedkomen van een herziening in eerste lezing zowel de kiezers van de Tweede Kamer als die van de Eerste Kamer zich door middel van een hernieuwde samenstelling van die lichamen daarover uitspreken. Aan die gedachte wordt afbreuk gedaan, wanneer de leden van provinciale staten pas *ruim twee jaar later tot deze taak zouden worden geroepen, nog afgezien* van de omstandigheid dat provinciale staten zelf inmiddels weer opnieuw zouden zijn samengesteld. De constitutionele praktijk is tot dusver ook in overeenstemming geweest met onze zienswijze. Bij alle grondwetsherziening uit het verleden werden Eerste en Tweede Kamer gelijktijdig ontbonden.

Wij kunnen dus niet instemmen met de gedachte dat de ontbinding van de Eerste Kamer zou worden verschoven naar september 1983 en zou samen vallen met de dan plaatsvindende periodieke vernieuwing van de helft van de Eerste Kamer. De aan het woord zijnde leden brachten in dit verband naar voren dat zij niet verwachtten dat de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling direct met de tweede lezing zal aanvangen. Wij zouden niet van deze veronderstelling willen uitgaan. Bij de grondwetsherzieningen die in het verleden plaatsvonden placht de Tweede Kamer aanstonds een aanvang te maken met de behandeling van de herzieningsontwerpen in tweede lezing. Zo werden b.v. bij de vorige grondwetsherziening enkele voorstellen tot grondwetswijziging reeds in tweede lezing door de Tweede Kamer aangenomen, nog voordat een nieuw kabinet was gevormd. In 1956 werd zelfs de gehele toen aan de orde zijnde herziening nog onder het demissionaire kabinet in tweede lezing door beide Kamers aanvaard en vervolgens afgekondigd. In het algemeen kan men zeggen dat het afhangt van de vragen die nog bij de behandeling van een ontwerp in tweede lezing rijzen, of met behandeling daarvan moet worden gewacht tot het optreden van een nieuw kabinet. Overigens zou ook, indien daarop zou worden gewacht, de behandeling ongeveer twee jaar eerder kunnen beginnen dan de leden van de C.D.A.-fractie voor ogen hebben.

Van de 36 wetsontwerpen waarover de grondwetsherziening is verdeeld, zijn er thans 25 bij de Staten-Generaal aanhangig. Van de resterende 11 ontwerpen zijn er 5 in behandeling bij de Raad van State. Dit betreft de drie wetsontwerpen die te zamen het nieuwe grondwetshoofdstuk Regering zullen

vormen, het ontwerp inzake de vaste colleges en het ontwerp betreffende de uitzonderingstoestanden. Deze ontwerpen zullen, naar het zich laat aanzien, volgens het beoogde tijdschema binnen enkele maanden de Tweede Kamer kunnen bereiken. Over blijven dan nog zes ontwerpen waarvan de voorlegging aan de Raad van State nog moet plaatsvinden, te weten de drie ontwerpen voor het nieuwe grondwetshoofdstuk. Rechtspraak en ontwerpen inzake de ombudsman, adeldom en ridderorden en het onderwijsartikel. Van vertraging ten opzichte van het met de Tweede Kamer besproken tijdschema kan nog niet worden gesproken, al zal mogelijk in een enkel geval de nagestreefde indiening in de loop van 1979 niet geheel worden gehaald. Zo dit het geval zal zijn, dan is de reden daarvan dat bepaalde fasen van de voorbereiding soms iets langer duren dan was voorzien. Van specifieke oorzaken die tot vertraging hebben geleid is tot dusver geen sprake.

Dezelfde leden plaatsten vervolgens enkele kanttekeningen bij de vermelding in het verslag van het overleg met de Tweede Kamercommissie dat de plenaire behandeling door de Tweede Kamer van de laatste veertien wetsontwerpen mogelijk zal zijn in september en oktober 1980. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de Tweede Kamer ongeveer een jaar «claimt» voor de behandeling, terwijl voor de Eerste Kamer vier maanden beschikbaar zullen zijn, gelet op de in het verslag genoemde einddatum van 1 maart 1981. Wij wijzen erop dat deze datum als globale aanduiding was bedoeld. De voorschriften inzake de herzieningsprocedure laten toe dat de Eerste Kamer met de behandeling van herzieningsontwerpen voortgaat tot aan de datum van de kandidaatstelling van de Eerste Kamerverkiezing. Die datum zal, wanneer de verkiezing zoals gebruikelijk daags na de verkiezing van de Tweede Kamer plaatsvindt, 7 mei 1981 zijn. De Eerste Kamer zal dus geen vier maanden maar ongeveer zes maanden de tijd hebben, gerekend vanaf 1 november 1980.

Overigens achten wij het alleszins verantwoord dat er bij de tijdsplanning vanuit is gegaan dat de Eerste Kamer minder tijd voor de behandeling van wetsontwerpen behoeft dan de Tweede Kamer. Het verschillende karakter van de wetgevende activiteit van de beide Kamers brengt dit met zich mee. De Tweede Kamer is als eerste geroepen om zich over de wetgevingsproducten van de Regering een oordeel te vormen en zij moet daaraan mede vorm geven. De Eerste Kamer spreekt zich uit over ontwerpen die reeds geruime tijd openbaar zijn en waarover al een parlementaire discussie heeft plaatsgevonden. Zij overweegt de door de Tweede Kamer genomen eindbeslissing. In dit licht lijkt ons een schema waarbij voor de Eerste Kamer slechts een gedeelte is uitgetrokken van de tijd die voor de Tweede Kamer wordt voorzien, niet onjuist. Ook wanneer men let op de praktijk van de wetgeving, blijkt dat de Eerste Kamer steeds, voor zover het van haar afhangt, tot een spoedige afhandeling van de wetsontwerpen die haar bereiken, in staat is. Duurt het langer, dan is dat doorgaans aan vertraging bij het uitbrengen van de memorie van antwoord te wijten. Wij willen gaarne toezeggen dat wij ons aandeel in de behandeling van de herzieningsontwerpen door de Eerste Kamer met de grootst mogelijke voortvarendheid zullen leveren.

Vervolgens noemen de aan het woord zijnde leden het zeer onwaarschijnlijk dat de Tweede Kamer in september en oktober 1980 in staat zal zijn de veertien ontwerpen plenair te behandelen, aangezien dan ook de algemene politieke beschouwingen en de begrotingsbehandeling op het programma staan. Wij hebben voorshands geen reden om aan de realiteitswaarde van het hierop gerichte streven van de commissie, die zich ongetwijfeld zelf ook bewust was van wat de Kamer verder nog te doen stond, te twifelen.

Daarbij dienen nog twee dingen in aanmerking te worden genomen. In de eerste plaats zal het mogelijk zijn dat de Tweede Kamer enkele van de veertien wetsontwerpen al vóór oktober en eventueel ook vóór september kan afhandelen. Zeker is dat te verwachten met het ontwerp inzake de verdediging en het ontwerp betreffende munt en staatsschuld, waarover de Tweede Kamer nu al voorlopige verslagen heeft uitgebracht. In de tweede plaats ple-

gen de algemene politieke beschouwingen en daarmee de drukke periode voor de Tweede Kamer niet vóór 10 oktober aan te vangen, zodat er in de beoogde periode stellig tijd gevonden zal kunnen worden voor de behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen.

Ten slotte werd de vraag welke gedragslijn moet worden gevolgd, indien de Tweede of de Eerste Kamer niet tijdig met de behandeling van de wetsontwerpen gereed komt. Wij zijn geniegd deze vraag als een theoretische te beschouwen, overtuigd als wij zijn van de bereidheid van de Tweede en de Eerste Kamer om in samenwerking met de Regering al het mogelijke te doen om de eerste lezing van de grondwetsherziening volgens het nagestreefde tijdschema te voltooien. Mocht het echter onverhoopt gebeuren dat een of meer onderdelen van de grondwetsherziening in eerste lezing de eindstreep niet halen, dan zou de behandeling daarvan na de verkiezingen van 1981 moeten worden voortgezet. De wèl in eerste lezing aanvaarde ontwerpen zullen dan te zamen een partiële grondwetsherziening vormen, waarvan de behandeling in tweede lezing en de inwerkingtreding in de volgende parlementaire periode kunnen plaatsvinden, zoals die thans voor de gehele herziening worden voorzien. De algehele grondwetsherziening vindt dan in twee gedeelten plaats, hetgeen betekent dat nog een tweede maal de beide Kamers wegens grondwetsherziening zouden moeten worden ontbonden.

Op de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D., of wij de in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer dd. 17 maart 1977 gegeven antwoorden *zonder meer* overnemen, dan wel of wij daarin soms bepaalde nuancerings willen aanbrengen, wijzen wij hen in de eerste plaats op onze uiteenzetting in deze nadere memorie van antwoord over de betekenis, die naar ons oordeel artikel 1.4, en met name het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan daarin, heeft.

Wij onderschrijven verder, zo merken wij meer in het algemeen op, de inhoud van beide wetsontwerpen. Bij onze beslissing de behandeling van de wetsontwerpen voort te zetten hebben wij ons mede laten leiden door de vrijwel unanieme instemming van de Tweede Kamer met de voorstellen. Het voorgaande sluit uiteraard niet uit, dat indien wij zelf de wetsontwerpen en de toelichtingen erop zouden hebben opgesteld, wij op een enkel punt mogelijk een andere nuance zouden hebben aangebracht. De door de Tweede Kamer aanvaarde ontwerpen achten wij echter een geslaagd en goed herzieningsvoorstel voor het hoofdstuk grondrechten voor de nieuwe Grondwet.

Nu zoals gezegd beide wetsontwerpen vrijwel unaniem door de Tweede Kamer zijn aanvaard en zij bij de Eerste Kamer in behandeling zijn, is het naar ons oordeel weinig zinvol na te gaan op welke punten wij andere accenten zouden hebben gelegd. Het totaal van bepalingen vormt een gegeven, waar wij bij de verdere verdediging volledig achterstaan. Uitsluitend in de interpretatie van de in de bepalingen voorkomende begrippen kunnen wij desgewenst enige schakeringen aanbrengen. Hiervoor wijzen wij op onze opvatting over de betekenis van artikel 1.4.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de vraag of het huidige kabinet zich kan vinden in het gestelde in de brief van onze ambtsvoorgangers van 2 april 1976 (Kamerstuk 13871, nr. 1) aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Dat is inderdaad het geval. In de brief is uiteengezet hoe de grondwetsherziening in technisch opzicht in eerste lezing het beste zou kunnen verlopen. Wij zien geen reden om wat dit betreft andere wegen in te slaan en we hebben soms dan ook bij de verdere voorbereiding van de herzieningsontwerpen bij de gekozen werkwijze aangesloten. Volledigheidshalve vermelden we dat het op blz. 2 van de brief vermelde aantal van 34 wetsontwerpen inmiddels is gewijzigd in 36. Onder hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur, dient nog een wetsontwerp te worden toegevoegd inzake adeldom en ridderorden en bij hoofdstuk 6, Rechtspraak, is nog een afzonderlijk wetsontwerp voorzien betreffende berechting van ambtsmisdrijven.

Meer in het bijzonder vroegen dezelfde leden naar ons oordeel over de in de brief genoemde mogelijkheden om op enig punt in de procedure van de eerste lezing een wachttijd van langere duur in te lassen, hetgeen nodig zal zijn bij een gespreide parlementaire behandeling van de herzieningsontwerpen. Ook op dit punt hebben wij de zienswijze van onze ambtsvoorgangers – tevens die van het kabinet-De Jong bij de vorige grondwetsherziening – tot de onze gemaakt. Deze zienswijze houdt in dat de methode van uitstel van de eindstemming in de Eerste Kamer en de methode van uitstel van de Koninklijke goedkeuring geen aanbeveling verdienen. Uitstel van de afkondiging en uitstel van de ontbinding zijn beide grondwettelijk geoorloofd. Uitstel van de afkondiging is overigens ook niet onaanvaardbaar, maar daaraan kleven toch bepaalde nadelen die bij uitstel van de ontbinding afwezig zijn. Daarom wordt de voorkeur gegeven aan deze laatste methode. Waar wij ten aanzien van dit onderwerp geen nieuwe gezichtspunten te bieden hebben, veroorloven wij ons voor het overige te verwijzen naar de brief van 2 april 1976, blz. 6 en 7.

Van de zijde van de fractie der V.V.D. is de vraag opgeworpen in hoeverre de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bij de voorbereiding van de wetsontwerpen 13872 en 13873 en bij de verdere behandeling ervan waren nageleefd. Naar het aanvankelijke gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden houden de artikelen 3, 11 en 45 van het Statuut 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. Wij merken hierover het volgende op. De onderhavige wetsontwerpen zijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 45, onder a, in verbinding met artikel 10 van het Statuut behandeld in de Raad van Ministers van het Koninkrijk, doch de regering heeft de in de artikelen 15 tot en met 20 van het Statuut neergelegde procedure niet gevolgd, aangezien, zoals van de zijde van de fractie der P.v.d.A. terecht werd opgemerkt, laatstgenoemde artikelen op deze wetsontwerpen niet van toepassing zijn.

Ingevolge artikel 5, derde lid, van het Statuut zijn de artikelen 15 tot en met 20 van toepassing op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen *betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk*, alsmede op het ontwerp van wet, dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen. Hierbij is niet relevant of de desbetreffende grondwettelijke bepalingen al dan niet in de Nederlandse Antillen gelden. De vraag of een artikel van de Grondwet bepalingen betreffende Koninkrijksaangelegenheden bevat vindt haar antwoord in de artikelen 3 en 5, eerste lid, van het Statuut, doch niet in artikel 45 van het Statuut, zoals de toelichting op dat artikel zou kunnen doen vermoeden. Artikel 45 van het Statuut, dat in samenhang met de artikelen 42, 43 en 44 dient te worden gelezen en dat de tegenhanger is van laatstgenoemde artikel, geeft – onverminderd het bepaalde in artikel 5 van het Statuut – een opsomming van een aantal Nederlandse eigen aangelegenheden, waarvan *het waarborgen* een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Deze waarborging is daarin gezocht, dat een wijziging in de Grondwet betreffende deze aangelegenheden behandeld dient te worden in de Raad van Ministers van het Koninkrijk. Betreft een grondwetswijziging een onderwerp, dat behalve dat het in artikel 45 wordt genoemd nog een aangelegenheid van het Koninkrijk is – b.v. de macht en de bevoegdheden des Konings *in aangelegenheden van het Koninkrijk* – dan wordt ten aanzien van die wijziging daarenboven ingevolge artikel 5, derde lid, van het Statuut de door de artikelen 15 tot en met 20 voorgeschreven procedure toegepast. Ten aanzien van de onderhavige grondwetswijziging, die een eigen aangelegenheid van Nederland betreft en niet een aangelegenheid van het Koninkrijk, is dit niet het geval, hetgeen meebrengt dat de in de artikelen 15 tot en met 20 van het Statuut neergelegde procedure niet behoeft te worden gevolgd. Wij verwijzen hierbij nog naar de uiteenzettingen, die hierover zijn gegeven door mr. W. H. van Helsdingen (zie blz. 497 en 498 van diens «Het Statuut voor het Ko-

ninkrijk der Nederlanden») en door prof. dr. J. H. A. Logemann (zie blz. 433 e.v. van het Nederland Juristenblad van 14 mei 1955, «De hiërarchie der wettelijke regelingen in het Statuut»). De leden van de C.D.A.-fractie herhaalden hun vraag hoe het voor de Kamer mogelijk zal zijn alle voorgestelde en voor te stellen grondwetsartikelen in de uiteindelijk tot stand te brengen vorm in onderling verband te bezien. Wij willen daarover nog het volgende opmerken.

De verdeling van de grondwetsherziening over een groot aantal wetsontwerpen en de gespreide behandeling daarvan zijn onmisbaar voor het welslagen van de herzieningsoperatie. Daar staat tegenover dat deze werkwijze het er voor de Kamers der Staten-Generaal niet gemakkelijker op maakt om het overzicht over het geheel te behouden. Wij erkennen dat dit soms een moeilijkheid kan opleveren. Wij geloven echter dat door het verloop van de grondwetsherziening de problemen die de Eerste Kamer hiermee zou kunnen hebben, kleiner zijn geworden. Wanneer de Eerste Kamer in juni overgaat tot openbare behandeling van de eerste reeks herzieningsontwerpen, zullen 25 van de in totaal 36 wetsontwerpen zijn ingediend. De samenhang van de voorliggende ontwerpen met andere gedeelten van de voorgestelde herziening is dus grotendeels al te overzien. Bovendien is die samenhang juist bij deze ontwerpen niet bijzonder sterk. De grondrechten en de herzieningsprocedure vormen binnen de Grondwet tamelijk op zich zelf staande complexen van bepalingen.

Zoals eerder in deze memorie werd vermeld, zullen binnen afzienbare tijd ook de nog ontbrekende ontwerpen de Staten-Generaal kunnen bereiken. Voor zover het genoemde bezwaar zich dus thans nog doet gevoelen, zal dit toch bij de verdere behandeling van de herzieningsontwerpen door de Eerste Kamer minder zwaar behoeven te wegen.

Wel blijft dan nog de mogelijkheid bestaan dat een ontwerp bij de behandeling door de Tweede Kamer zodanig wordt gewijzigd, dat aanpassing van een eerder door de Eerste Kamer aanvaard ontwerp nodig zal zijn. Hierin zal dan echter door de indiening van een novelle kunnen worden voorzien.

De leden van de fracties van het C.D.A., alsmede van de P.v.d.A. en de V.V.D. gingen nog nader in op de betekenis van artikel 1.4 voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die gevormd zijn op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en stelden in dat verband enkele vragen. Wij willen gaarne onze zienswijze hierover geven. Duidelijkheid over de betekenis van dit artikel is naar onze mening van belang, ook in verband met de plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Alvorens concreet in te gaan op de gestelde vragen willen wij onze visie omtrent de betekenis van artikel 1.4 kort uiteen zetten.

Zoals de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. terecht opmerkten is de kern van dit artikel het recht van de burger op participatie in de publieke zaak. De formulering van het kiesrecht als een grondrecht houdt een waarborg voor de burger in dat hij betrokken zal worden bij de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende organen indien de maatschappelijke functie van die bestuursorganen daartoe aanleiding geeft. Dit recht is zo belangrijk dat voor beperkingen en uitzonderingen hierop tussenkomst van de formele wetgever vereist is. Artikel 1.4 is – de plaats van het artikel in het hoofdstuk over de grondrechten duidt er ook op – geformuleerd vanuit het belang van de burger. De vraag in welke gevallen sprake is van een zo zwaar openbaar lichaam dat het algemeen bestuur daarvan als een algemeen vertegenwoordigd orgaan moet worden beschouwd, wordt door het artikel echter niet zonder meer beantwoord. Het is in de eerste plaats de taak van de wetgever om artikel 1.4 te interpreteren en vast te stellen of in bepaalde gevallen al dan niet sprake is van een algemeen vertegenwoordigd orgaan. Daarnaast kunnen ook lagere overheden voor de vraag komen te staan of in een concreet geval sprake is van een algemeen vertegenwoordigd orgaan als bedoeld in artikel 1.4. Indien een openbaar lichaam een zo

zwaar en algemeen takenpakket behartigt dat het algemeen bestuur daarvan als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden beschouwd, dan schrijft artikel 1.4 voor dat de leden van dat orgaan rechtstreeks verkozen worden behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Bij de interpretatie van artikel 1.4 spelen de parlementaire stukken betreffende de totstandkoming ervan vanzelfsprekend een belangrijke rol. De leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. merkten in dit verband op 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. Dit zou naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden 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.

Wij zouden hieromtrent in de eerste plaats op willen merken dat wij betwijfelen of onze ambtsvoorgangers inderdaad van mening waren – zoals de hier aan het woord zijnde leden stellen – 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. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer werd bij voorbeeld gesteld dat onder andere waterschapsorganen niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen behoren, aangezien hun taak en bevoegdheden tot een zeer specifiek terrein beperkt zijn. Gezien het toch tamelijk brede terrein van de bemoeienissen van waterschappen lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat ook onze ambtsvoorgangers reeds van mening waren dat een algemeen bestuur van een samenwerkingsverband niet te snel als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4 moet worden beschouwd.

Wij realiseren ons evenwel dat de memorie van toelichting en de memorie van antwoord op dit punt aanleiding kunnen geven tot onduidelijkheid. In het licht van de recente ontwikkelingen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur menen wij van de passages die de betekenis van artikel 1.4 voor samenwerkingsverbanden benadrukken dan ook enige afstand te moeten nemen. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de afgelopen jaren pregewesten gevormd die in sommige gevallen een zwaar en breed samengesteld takenpakket hebben, waarop bovendien de deelnemende gemeenten slechts in beperkte mate invloed uit kunnen oefenen. In het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur is een nieuwe Wet gemeenschappelijk regelingen in voorbereiding¹. Een van de belangrijkste beoogde wijzigingen ten opzichte van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen is dat het onder de nieuwe wet in beginsel niet langer meer mogelijk zal zijn ten opzichte van de gemeenten, plannende, coördinerende en sturende bevoegdheden aan pregewesten te geven. Voor de overige bevoegdheden geldt dat de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsorgaan en de besturen van de deelnemende gemeenten strakker worden aangehaald. Daardoor zal de invloed van die gemeenten op de gemeenschappelijke taakbehartiging worden vergroot. Beide wijzigingen ten opzichte van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen leiden ertoe dat de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst meer het karakter van verlengd lokaal bestuur zal dragen.

Gezien deze ontwikkelingen hechten wij er aan onze opvattingen omtrent de betekenis van artikel 1.4, met name voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, in deze memorie duidelijk uiteen te zetten. Artikel 1.4 houdt naar ons oordeel in dat – behoudens wettelijke uitzonderingen – een stelsel van rechtstreekse verkiezingen wordt voorgeschreven voor de vanouds bekende vertegenwoordigde lichamen, te weten de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden, en voorts voor andere organen die wat hun taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met deze lichamen overeenkomen. Niet te licht zal moeten worden aangenomen dat zulks het geval is.

¹ De hoofdlijnen van dit ontwerp van wet zijn neergelegd in de begeleidende brief bij de nota van wijzigingen op het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (14322, nr. 10, blz. 12–16).

Naar onze mening is artikel 1.4 niet van toepassing op de vormen van verlengd lokaal bestuur waarvoor de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen een kader zal bieden. Een mogelijke integratie van deze gemeenschappelijke regelingen doet aan dat karakter niet af. Immers, ook na integratie zullen de aan het samenwerkingsverband opgedragen bevoegdheden toch altijd nog beperkt zijn, terwijl daarnaast voor de deelnemende gemeenten grotere beïnvloedingsmogelijkheden bestaan.

Ten aanzien van de thans bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking in peregwesten zijn wij van oordeel dat ook in dergelijke gevallen niet snel sprake zal zijn van een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4. De meeste thans bestaande peregwestelijke regelingen zijn daarvoor naar ons oordeel niet zwaar genoeg. Het is overigens niet goed doenlijk om in abstracto aan te geven wanneer een peregwest zwaar is dat het algemeen bestuur daarvan als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4 moet worden beschouwd. Die vraag zal in concreto bij de interpretatie van artikel 1.4 beantwoord moeten worden. Ten aanzien van thans bestaande peregwesten waarvan het algemeen bestuur wellicht als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4 zou moeten worden beschouwd, wijzen wij overigens nog op artikel A 1.4. Dit additionele artikel strekt ertoe de werking van artikel 1.4 op te schorten, voor bestaande organen die wel onder dat artikel vallen, maar waarvan de verkiezing van de leden van dat orgaan nog niet overeenkomstig artikel 1.4 is geregeld. De conclusie lijkt ons gerechtvaardigd dat, ook indien bij het in werking treden van de herziene Grondwet nog intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan die zo zwaar zijn dat artikel 1.4 daarop van toepassing is, zulks niet zal behoeven te leiden tot het ontstaan van een vierde bestuurslaag. Vanuit de hierboven geschetste visie op de betekenis van artikel 1.4 kan ons antwoord op enkele concrete vragen van de leden van de hier aan het woord zijnde fracties kort zijn.

Op de vragen of de Regering van mening is, dat rechtstreekse verkiezing van de algemeen vertegenwoordigende organen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden grondwettelijk dient te worden voorgeschreven en of de Regering niet bevreesd is voor het mede daardoor ontstaan van een vierde bestuurslaag, antwoorden wij in het licht van het bovenstaande als volgt.

Artikel 1.4 is in het algemeen niet van toepassing op de thans bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, enkele zware peregwesten die bij aanvaarding van de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur dan ook niet meer in de huidige vorm zullen blijven functioneren, wellicht uitgezonderd. Voorts wijzen wij op het hiervoor gestelde betreffende artikel A 1.4.

Onder de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zullen op basis van die wet slechts samenwerkingsverbanden gevormd kunnen worden die te beschouwen zijn als vormen van verlengd lokaal bestuur. Ook daarop zal artikel 1.4 niet van toepassing zijn. Mocht in de toekomst in een bepaald geval dat wij overigens thans niet voorzien toch de vorming van een zwaar openbaar lichaam, buiten het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk zijn, dan is daarvoor tussenkomst van de wetgever noodzakelijk. Deze zal dan tegelijkertijd de wijze van samenstelling van het algemeen bestuur moeten regelen. In dat geval ligt rechtstreekse invloed van de burger op de samenstelling van het algemeen bestuur van dat openbaar lichaam voor de hand. Dan is echter niet het kiesrecht oorzaak van het ontstaan van een afzonderlijke bestuurslaag, maar de regeling krachtens welke het lichaam in het leven werd geroepen. In bovenstaande visie zal artikel 1.4 niet kunnen leiden tot het ontstaan, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, van een vierde bestuurslaag. Zolang sprake is van verlengd lokaal bestuur is artikel 1.4 immers niet van toepassing. De daarop volgende opmerking van de hier aan het woord zijnde leden, dat de burger naast de verkiezing van de gemeenteraad geen behoefte zal hebben aan het bemanen van bestuursorganen die slechts afgeleid zijn van – en hulpstructuur zijn voor – de gemeente, kunnen wij in het licht van het hiervoor gestelde geheel onderschrijven.

De vraag van de hier aan het woord zijnde leden ten slotte of een en ander niet meebrengt dat de vertegenwoordigende organen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet beschouwd moeten worden als vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4, menen wij in het voorafgaande genoegzaam beantwoord te hebben.

Ook het antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of de Regering van mening is, dat juist de rechtstreekse verkiezingen een belemmering gaan vormen voor de totstandkoming van «lichtere» gemeenschappelijke regelingen kan, gezien het hiervoor gestelde, kort zijn. Op deze gemeenschappelijke regelingen is artikel 1.4 niet van toepassing, zodat de eis van rechtstreekse verkiezingen voor deze samenwerkingsverbanden niet geldt.

Door de leden van de fractie van de V.V.D. is de vraag van de plaatsing van het hoofdstuk over de sociale grondrechten aan de orde gesteld. Opgemerkt wordt dat de Regering gekozen heeft voor een «samenvoeging-zonder-meer met de Klassieke Grondrechten». Volgens deze leden is een afweging van belangen achterwege gebleven. Daarbij wijzen zij erop dat de staatscommissie-Cals/Donner als argument aanvoerde, 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 leden van de V.V.D.-fractie doelen kennelijk op het gestelde op blz. 219 van het Eindrapport van de staatscommissie-Cals/Donner. Uit het daar gestelde, namelijk dat de sociale grondrechten overwegend een opdracht aan wetgever en bestuur inhouden, blijkt inderdaad dat het merendeel der leden zich bij de plaats in de Grondwet van de sociale grondrechten, heeft laten leiden door het argument van de rechtswerking van de sociale grondrechten. Daarop wijst evenzeer dat de plaatsing in één hoofdstuk met de klassieke grondrechten afgewezen werd omdat het rechterlijk toetsingsrecht ten aanzien van bepalingen omtrent de sociale grondrechten als ongewenst beschouwd werd. Dit laatste argument geldt thans niet omdat het voorstel tot invoering van het rechterlijke toetsingsrecht niet in de onderhavige voorstellen is overgenomen. Overigens zij opgemerkt dat in de staatscommissie over de plaatsing in de Grondwet van de sociale grondrechten geen eenstemmigheid bestond. Een zestal leden huldigde het standpunt dat beide categorieën grondrechten, de klassieke en sociale, wel in één hoofdstuk dienen te worden opgenomen.

In de voorgestelde wetsontwerpen is als uitgangspunt genomen de samenhang van beide categorieën grondrechten. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp 13872 is uitvoerig aandacht besteed aan het karakter van de grondrechten. Daarin wordt onder andere opgemerkt (blz. 10) dat grondrechten tot doel hebben bij te dragen aan de ontplooiing van elk individu naar eigen gaardheid door hem in een aantal facetten van zijn persoonlijk leven te beschermen. Dit geldt voor zowel de klassieke als de sociale grondrechten. Hiermee is een eerste, en positieve, reden gegeven om de grondrechten in één hoofdstuk te behandelen. Daarmee wordt vorm gegeven aan wat eveneens in de memorie van toelichting op wetsontwerp 13872 is geschreven, dat «de vrijheidsrechten alleen optimaal kunnen functioneren wanneer niet alleen een politieke constellatie aanwezig is waarvan vrijheid en verdraagzaamheid essentialia zijn, maar wanneer ook een sociale situatie bestaat waarin een ieder in staat is zonder sociale of financiële belemmeringen zijn rechten uit te oefenen».

Een tweede reden om de klassieke en sociale grondrechten in één hoofdstuk op te nemen is, dat een goed criterium aan de hand waarvan deze rechten kunnen worden onderverdeeld niet te geven is. Zo kan worden opgemerkt dat ook de klassieke grondrechten opdrachten aan de wetgever en het bestuur meebrengen. Ook historisch is een scherpe scheiding niet te trekken, zij het dat in het algemeen de sociale grondrechten van later datum zijn. «In het algemeen», want reeds de Grondwet van 1814 kende bepalingen over de armenzorg en de zorg voor het onderwijs. Over het ontbreken van

een goed criterium voor het aanbrengen van een scheiding is al het nodige geschreven. Wij verwijzen naar de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Bijl. Hand. II, 1973–1974, 2944, nr. 2, par. 5), het nader rapport aan de Koningin over het wetsontwerp inzake de sociale grondrechten (13873, nr. 4, blz. 24 e.v.), naar de memorie van antwoord voor de Tweede Kamer over dat wetsontwerp (13873, nr. 7, blz. 7 e.v.).

Met de plaatsing in één hoofdstuk van klassieke en sociale grondrechten wil niet gezegd zijn dat beide categorieën rechten niet te onderscheiden zijn. Meer wordt er mee bedoeld aan te geven dat ze niet te scheiden zijn. Beide hebben betrekking op twee met elkaar samenhangende aspecten van het menselijk bestaan in de samenleving: de geestelijke en fysieke vrijheid en gelijkheid enerzijds en de bestaanszekerheid van de mens en zijn individuele en maatschappelijke ontplooiing anderzijds.

Overigens zij opgemerkt dat het geen juridische consequenties heeft of de sociale grondrechten nu opgenomen zijn in het hoofdstuk grondrechten of opgenomen zouden zijn in een apart hoofdstuk, volgend op dat inzake wetgeving en bestuur. Bij de afweging van de diverse aspecten heeft bij de voorliggende wetsontwerpen het aspect van de gemeenschappelijke strekking de doorslag gegeven. De juridische betekenis van elk der bepalingen blijkt telkens uit de formulering van het artikel.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars