
Zitting 1974-1975

12 944

Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

Nr. 15

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 november 1974

Mede namens de Minister-President en de Staatssecretaris van Justitie bied ik u hierbij de antwoorden aan op de vragen die de bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet heeft gesteld over de hoofdstukken 3 tot en met 11 van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De vragen, door de bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet op 30 oktober 1974 gesteld over de hoofdstukken 3 t/m 11 van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, worden als volgt beantwoord.

Hoofdstuk 3. De Eerste Kamer

A. Samenstelling Eerste Kamer

1. De bedoelde passage uit het eindrapport van de staatscommissie geeft de mening van een minderheid weer.

Ook nu reeds komen in de Eerste Kamer grotendeels dezelfde politieke standpunten en tegenstellingen naar voren als in de Tweede Kamer, doch kwantitatief kunnen de politieke krachtsverhoudingen in de twee Kamers uiteenlopen.

Dit laatste zal door directe verkiezing van beide Kamers, in het algemeen op hetzelfde tijdstip en op de wijze als in de nota aangegeven, geheel of vrijwel worden voorkomen.

Ook dan zal de Eerste Kamer door de toespitsing op haar voornaamste functie, die van heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen, een eigen karakter blijven behouden en derhalve geen dubbele van de Tweede Kamer gaan vormen. Daarom is niet te verwachten, dat hierdoor een ontwikkeling tot opheffing van de Eerste Kamer op gang zal worden gebracht.

2. Naast het bezwaar van een mogelijk verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking zien de ondergetekenden een nadeel in – enigszins belangrijke – verschillen in de politieke samenstelling van beide kamers.

3. Door haar rechtstreekse verkiezing om de vier jaar is voor de Tweede Kamer de kans veel minder groot dat zij in betekenende mate afwijkt van de politieke constellatie van de bevolking op een later tijdstip van haar zittingsduur. Het risico dat een dergelijke situatie zich toch zou voordoen weegt niet op tegen de nadelen verbonden aan een aanzienlijke verkorting van de normale termijn tussen twee verkiezingen.

4. De heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen is een functie, welke door een ander college dan de Tweede Kamer dient te worden uitgeoefend.

Geenszins moet derhalve in het voorstel voor rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer een eerste stap worden gezien naar de vorming van een 'ongedeelde volksvertegenwoordiging'.

5. Zoals in de nota is gesteld, kan de Eerste Kamer door de wijze van samenstelling een verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking zijn en daardoor andere politieke krachtsverhoudingen dan de Tweede Kamer vertonen. Een belangrijk voorbeeld daarvan in het verleden deed zich voor in 1904, hetgeen destijds leidde tot de verwerping van een ontwerp tot wijziging der Hoger Onderwijswet. Het conflict kon toen door ontbinding van de Eerste Kamer worden opgelost.

Ook indien zich overigens tot dusverre geen andere gevallen van ernstige moeilijkheden hebben voorgedaan, acht de Regering niettemin reden aanwezig bij een algehele grondwetsherziening als thans aan de orde is dit in beginsel onwenselijke 'achterlopen' van de Eerste Kamer op te heffen.

6. Haar in aard en omvang andere taak zal ook bij rechtstreekse verkiezing van leden van de Eerste Kamer ertoe leiden, dat zij ook in samenstelling haar eigen karakter zal behouden.

7. De eerste vraag wordt bevestigend beantwoord.

Ook thans wordt de Eerste Kamer gekozen op basis van een beperkt districtenstelsel. Het voornemen tot wijziging van het districtenstelsel voor de verkiezing van de Eerste Kamer hangt samen met het voorstel tot invoering van een overeenkomstig stelsel voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Zonder een dergelijke parallel zou een onwenselijke ongelijkheid in de politieke samenstelling van de twee Kamers ontstaan. Met het doel die ongelijkheid zoveel mogelijk te vermijden zal het ook nodig zijn het aantal kiesdistricten voor de kleinere Eerste Kamer lager te stellen dan voor de Tweede Kamer. Van vervalsing van de politieke constellatie onder de bevolking is geen sprake. Gewezen zij ook op het antwoord op vraag 48 van de lijst van vragen over de hoofdstukken 1 en 2 van de nota.

8. Met dezelfde legitimatie van beide Kamers, namelijk door middel van rechtstreekse verkiezing, verdraagt zich zeer wel, dat hun taken verschillen. De Regering is niet van oordeel dat van het geheel van haar voorstellen een politieke versterking van de Eerste Kamer het gevolg zal zijn. Voor haar weegt bijzonder zwaar dat de Eerste Kamer door de wijze van samenstelling een verouderde weergave van de politieke constellatie kan zijn. Zij acht een rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor de tijd van vier jaar in de lijn te liggen van de ontwikkeling van onze parlementaire democratie.

9. In het algemeen zullen de verkiezingen voor de twee Kamers bij verwezenlijking van de in de nota vervatte voorstellen op hetzelfde tijdstip worden gehouden.

Het in de onderhavige vraag bedoelde geval zal zich derhalve niet licht voordoen.

Op afwijkingen van de regel van gelijktijdige verkiezing wordt bij de beantwoording van de volgende vraag (10) ingegaan.

10. In de nota is de mogelijkheid opengehouden, dat met de ontbinding van een der Kamers niet de ontbinding van de andere Kamer gepaard gaat. Het zou zich daarbij echter kunnen voordoen, dat de tussentijdse verkiezingen na ontbinding van de Tweede Kamer tot een andere politieke samenstelling van die Kamer voeren, welke in betekenende mate verschilt van die van de Eerste Kamer. In dat geval kan er reden zijn ook de Eerste Kamer alsnog te ontbinden en haar opnieuw te doen verkiezen.

De Regering zal omtrent de aanwezigheid van dergelijke omstandigheden moeten beslissen, uiteraard onder ministeriële verantwoordelijkheid aan de Kamers. De gronden voor de uitoefening van het ontbindingsrecht – buiten het geval van grondwetsherziening – worden in de huidige Grondwet niet en zullen naar de Regering aanneemt, ook niet in een herziene grondwet worden opgesomd. Zeker zal de staatkundige praktijk hierbij rekening houden met de wenselijkheid de zittingsduur van de beide Kamers in het algemeen te synchroniseren.

B. Wijze en tijdstip van verkiezing Eerste Kamer

11. Naar de ondergetekenden menen, is het zeer wel mogelijk de gedachte van de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer te beoordelen zonder dat reeds een daarbij aansluitend wetsontwerp-herziening Kieswet ter tafel ligt. Over de hoofdtrekken van het beoogde kiesstelsel heeft de Kiesraad in middels advies uitgebracht, welk advies reeds aan de Staten-Generaal is overgelegd.

12. Technisch is de in de vraag genoemde mogelijkheid zeker aanwezig. Doch de Regering acht het noch consequent, noch overigens wenselijk de twee Kamers op verschillende wijzen te doen verkiezen. Dit zou de mogelijkheid van een in belangrijke mate verschillende politieke samenstelling der twee Kamers bestendigen.

13. Zoals ook uit de beantwoording van andere vragen blijkt, staat de Regering een verkiezing voor ogen, die in het algemeen samenvalt met die van de Tweede Kamer. Zij acht de politieke parallelliteit van de beide Kamers van groter belang dan het verkrijgen van een tussentijdse opiniepeiling door middel van ongelijktijdige verkiezing van de twee Kamers. In feite hebben de verkiezingen voor de provinciale staten mede het karakter van een tussentijdse opiniepeiling.

14. Zeker zou het bezwaar, dat de samenstelling van de Eerste Kamer achterloopt bij politieke krachtsverschuivingen, worden verminderd door de Eerste Kamer eenmaal in de vier jaar gelijktijdig met de provinciale staten en in haar geheel te vernieuwen. Koppeling in het algemeen aan de verkiezing van de Tweede Kamer zou het bezwaar echter geheel wegnemen.

15. De Regering heeft vele mogelijkheden voor de verkiezing van de Eerste Kamer overwogen. Ten einde belangrijke verschillen in de politieke samenstelling van beide Kamers te vermijden acht zij gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer voor eenzelfde tijdperk als voor de Tweede Kamer geldt, noodzakelijk.

16. In het algemeen zullen de verkiezingen van de beide Kamers gelijktijdig worden gehouden. De verkiezing van een kabinetsformateur zal gelijktijdig met die voor de Tweede Kamer moeten geschieden.

Met verwijzing naar het antwoord op vraag 17 wordt opgemerkt, dat de Regering de technische problemen verbonden aan die gelijktijdige verkiezingen, niet onderschat, doch deze wel oplosbaar acht.

Omtrent het tijdstip van verkiezing van leden van het Europese Parlement, indien tot invoering van directe verkiezingen hiervoor mocht zijn besloten, zal te zijner tijd een standpunt moeten worden bepaald.

17. De Regering deelt niet de vrees, welke uit deze vraag spreekt. Wanneer, zoals volgens de voorstellen in het algemeen het geval zal zijn, de verkiezingen voor de beide Kamers op dezelfde dag zullen worden gehouden, zal daardoor de moeite voor de kiezers om te stemmen niet noemenswaardig worden vergroot. Ook kan het feit, dat het gaan naar de stembus hierdoor nog meer betekenis krijgt, een stimulans vormen voor de kiezers hun kiesrechten uit te oefenen.

Aan te nemen is, dat de politieke partijen door hun voorlichting en verkiezingspropaganda er zeer wel in zullen slagen de kiezers duidelijk te maken hoe zij naar de mening van de desbetreffende partij hun stemmen zouden dienen uit te brengen indien de verkiezingen voor beide Kamers samenvallen en daarnaast ook een formateur moet worden gekozen.

18. De bedoelde mogelijkheid is zeker aanwezig te achten. Of hierin een gevaar zou moeten worden gezien, valt echter te betwijfelen. De invloed van de ene verkiezingsuitslag of de volgende zal immers kunnen bijdragen tot de parallelliteit (in grote trekken) van de politieke samenstelling van beide Kamers.

19. Door de indeling van de kiesdistricten voor de Eerste Kamer af te stemmen op die voor de Tweede Kamer kan bereikt worden dat bij gelijktijdige verkiezingen de politieke samenstelling van beide Kamers gelijk of nagenoeg gelijk zal zijn. Daarbij zal er rekening mee dienen te worden gehouden dat het aantal leden van de Eerste Kamer de helft bedraagt van dat van de Tweede Kamer. Dit zou een verbetering betekenen ten opzichte van de bestaande situatie, waarin voor de Tweede Kamer één onverdeeld kiesgebied geldt en voor de kleinere Eerste Kamer vier kiesgebieden. Door voor de Eerste Kamer minder districten te vormen dan voor de Tweede Kamer kunnen willekeurige effecten juist worden voorkomen.

C. Budgetrecht Eerste Kamer

20. Van het gebruik van het budgetrecht heeft de Eerste Kamer voor het eerst ten aanzien van de begroting voor 1972 in zekere mate afgezien. Zij heeft daarbij uiteraard geen afstand van dit recht gedaan en zij zou tot zodanige afstand ook niet bevoegd zijn geweest. Slechts door een grondwettelijke voorziening kan worden bepaald, dat alleen de Tweede Kamer medewerkt aan de vaststelling van de rijksbegroting.

Niet in de eerste plaats de door de Eerste Kamer in de laatste jaren gevolgde praktijk heeft aan de Regering aanleiding gegeven dit voorstel te doen. De gronden tot dit voorstel zijn in par. 3.4.1 van de nota uiteengezet.

21. Zowel onder de huidige Grondwet als in de voorstellen van de Regering is de Eerste Kamer wel een politieke vertegenwoordiging van het Nederlandse volk, doch één met een beperkte taak. Het karakter van politieke vertegenwoordiging impliceert niet als zodanig de bevoegdheid controle over het geldelijke beheer uit te oefenen. Ook bij de afschaffing van deze bevoegdheid zal de taak van de Eerste Kamer zo gewichtig blijven, dat deze slechts aan een politieke vertegenwoordiging van het Nederlandse volk kan worden toevertrouwd.

De in het tweede gedeelte van de vraag bedoelde passage slaat uitsluitend op de thans in artikel 136 Grondwet voorziene verantwoording van de rijksuitgaven en -ontvangsten. Het ligt niet in de bedoeling de rechten van de Eerste Kamer tot het verkrijgen van inlichtingen van de Regering in te perken.

22. Dat veel wetsvoorstellen voortvloeien uit of samenhangen met de begroting, wordt niet ontkend. Het ligt echter niet in de bedoeling van de Regering voor te stellen, dat de Eerste Kamer deze niet meer zou moeten heroverwegen.

De Eerste Kamer zal bevoegd blijven dergelijke wetsvoorstellen te verwerpen. Ongetwijfeld zal zij bij haar heroverweging in aanmerking nemen, dat deze wetsvoorstellen voortvloeien uit of samenhangen met de reeds vastgestelde begroting. Zij zal bij haar heroverweging zeker ook de financiële gevolgen van die wetsontwerpen mogen betrekken.

23. Zoals de nota stelt, komt de algemene beleidscontrole, verbonden aan de behandeling van de begroting, in overwegende mate aan de Tweede Kamer toe en behoeft zij, zeker in de uitgebreide vorm waartoe de behandeling van afzonderlijke begrotingshoofdstukken aanleiding kan geven, niet nogmaals door de Eerste Kamer te geschieden.

De ondergetekenden zien geen duidelijk verband tussen het vervallen van het budgetrecht en de omvang van de behandeling van wetsontwerpen door de Eerste Kamer. Zij hebben geen reden om aan te nemen dat de Eerste Kamer de zelfbeperking, die zij thans bij de behandeling van wetsontwerpen in acht pleegt te nemen, bij het vervallen van het budgetrecht zou laten vallen.

24. De heroverweging door de Eerste Kamer van door de Tweede Kamer aangenomen begrotingsontwerpen mist naar de mening van de Regering reële betekenis, omdat de Eerste Kamer praktisch niet tot verwerping van een begrotingsvoorstel zal kunnen overgaan. Anders is dit voor andere door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen.

Inderdaad zal het nodig zijn in de formulering van de desbetreffende grondwetsbepaling de begrotingswetten duidelijk te onderscheiden van de andere wetten, tot welker vaststelling beide Kamers moeten medewerken. Indien de Grondwet duidelijk aangeeft dat begrotingswetten in afwijking van de normale wetsprocedure tot stand komen door samenwerken van Regering en Tweede Kamer, behoeft het geen verwarring te wekken dat ook begrotingswetten als wetten in formele zin aangeduid blijven.

D. Aandeel van de Eerste Kamer in de wetgeving

25. Het recht van de Eerste Kamer om eventueel wetsontwerpen te verwerpen is een onmisbare voorwaarde om de taak van heroverweging met effect te kunnen vervullen. Zonder dit recht zou de heroverweging een vrijblijvende zaak zijn en zou van een wezenlijke functie nauwelijks sprake meer zijn. Een recht van terugzending – dit geldt naar het oordeel van de Regering ongeacht of het betrokken wetsontwerp na de terugzending al dan niet nogmaals de Eerste Kamer passeert – zou, naar kan worden verwacht, medebrengen dat de Eerste Kamer de wetsontwerpen veel gedetailleerder gaat beschouwen dan thans het geval is. Hierdoor zou het doel van de heroverweging door de Eerste Kamer zoals dat tot nu toe werd gezien, voorbij worden geschoten. Voorts zou het terugzendingsrecht kunnen leiden tot een lichtvaardige terugzending naar de Tweede Kamer in die gevallen waarin de gebreken niet van dien aard zijn dat zij tot verwerping aanleiding geven. Een en ander zou een ongewenste verzwarende en vertraging van de wetgevingsprocedure meebrengen. Om de vorenvermelde redenen wijst de Regering de beide varianten van het terugzendingsrecht af.

Niet kan worden beaamd, dat het argument van vertraging in het wetgevingsproces in versterkte mate zou gelden ten aanzien van het recht van verwerping. Bij de heroverweging door de Eerste Kamer gaat het vooral om een globale toetsing van een wetsontwerp. Verwerping zal alleen plaatsvinden, zoals de tot nu toe gevolgde praktijk aantoont, indien zwaarwegende omstandigheden de Kamer daartoe aanleiding geven.

Gegeven de wenselijkheid dat de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen zal blijven beoordelen en gelet op de bestaande praktijk, kan in de mogelijkheid van verwerping moeilijk een onaanvaardbare vertraging in de wetgevingsprocedure worden gezien.

26. Allereerst wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag. Van het recht van terugzending valt meer ongewenste verzwarende en vertraging van de wetgevingsprocedure te verwachten dan van het recht van verwerping wegens de meer gedetailleerde beoordeling door de Eerste Kamer bij de terugzending.

Een recht van terugzending waarvan op zich zelf de betekenis niet wordt ontkend, zou aan de heroverweging en daardoor aan de positie van de Eerste Kamer een geheel ander karakter geven.

Daardoor ontstaat een pseudo-amendementsrecht waardoor de wetgevende activiteit van de Eerste Kamer een meer omvattend karakter krijgt, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met de taak van heroverweging van wetsontwerpen. Een zodanige wijziging van de positie van de Eerste Kamer acht de Regering niet aanbevelenswaardig.

27. Uit paragraaf 3.4.2 van de nota blijkt dat de Eerste Kamer het recht om wetsontwerpen te verwerpen behoudt. De in de vraag bedoelde passage in paragraaf 3.4.1 beoogt niet daaraan iets af te doen.

Uitoefening door de Eerste Kamer van het recht om een wetsontwerp te verwerpen zal in het algemeen niet de hantering van een verkapt recht van amendement inhouden. Daarvan zou slechts sprake zijn indien de Eerste Kamer, alvorens omtrent het ontwerp te beslissen, van de Regering de toezegging zou verlangen dat een novelle zal worden ingediend. Op deze wijze pleegt de Eerste Kamer zich echter niet op te stellen.

E. De vertrouwensregel; diverse bevoegdheden voor de Eerste Kamer

28. Het is zeer wel denkbaar dat de minister in een geval als in de vraag bedoeld ontslag vraagt, indien althans de Regering niet tot kamerontbinding zou besluiten. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt, dat in deze eeuw de Eerste Kamer met de verwerping van een wetsontwerp niet beoogde het vertrouwen in de betrokken minister op te zeggen.

29. De verwerping van de gedachte dat de Eerste Kamer door het opzeggen van het vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden is ge-

grond op de overweging dat de algemene beleidscontrole in overwegende mate aan de Tweede Kamer toekomt. Noch hierin, noch in het enigermate beperken van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, ziet de Regering een contradictie met de wens om de invloed van de kiezers te versterken en hen meer bij het staatkundig gebeuren te betrekken, in casu door de directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in te voeren. De Eerste Kamer behoudt een belangrijke taak, die met name gelegen is in de heroverweging van wetsontwerpen. Voorts wordt verwezen naar het antwoord op de volgende vraag.

30. De Regering ziet de Eerste Kamer ook bij verwezenlijking van haar voorstellen als een college met politieke betekenis in de zin van de gestelde vraag. Wel acht zij het niet met de staatkundige aard en taak der Eerste Kamer in overeenstemming, dat zij door het opzeggen van het vertrouwen een minister zou kunnen verplichten af te treden. Doch ook zonder die bevoegdheid blijft de functie van de Eerste Kamer allereerst als heroverweger van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen van grote betekenis in ons staatsbestel.

De vrees, dat de kiezer, door het ontbreken van de mogelijkheid voor de Eerste Kamer om een minister of het kabinet heen te zenden, minder bij het staatkundig gebeuren zal zijn betrokken, deelt de Regering niet. Door de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zal, naar kan worden aangenomen, de betrokkenheid van de kiezer bij de werkzaamheden van deze Kamer worden gestimuleerd. Overigens zal de betrokkenheid mede worden bepaald door de staatkundige taken die aan de Eerste Kamer worden toevertrouwd. Een duidelijke karakterisering van de Eerste Kamer als college van heroverweging behoeft zeker geen nadeel te zijn.

Uit het voorgaande volgt, dat naar het oordeel van de Regering de Eerste Kamer niet een formaliteit zonder werkelijke inhoud zal worden.

31. De functie van heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen kan, naar het oordeel van de Regering, volledig worden uitgeoefend zonder de mogelijkheid dat de Eerste Kamer het vertrouwen in een minister opzegt. Met verwijzing naar het antwoord op vraag 29 wordt opgemerkt, dat de Eerste Kamer slechts in beperkte mate de algemene beleidscontrole op de Regering uitoefent. Die controle in haar volle omvang, welke tot het opzeggen van het vertrouwen kan leiden, komt aan de Tweede Kamer toe. De huidige praktijk is met het voorgaande reeds in overeenstemming.

32. In het twee-kamer-stelsel behoeft het recht van interpellatie niet voor beide Kamers wezenlijk in te houden dat politieke gevolgen kunnen worden verbonden aan het resultaat van een interpellatie.

Waar de algemene beleidscontrole in haar volle omvang aan de Tweede Kamer toekomt, is dit voor deze Kamer uiteraard wel het geval.

Naar het oordeel van de Regering zal het interpellatierecht van de Eerste Kamer in de toekomst zijn betekenis houden, ook al kunnen aan de uitkomst van het verstrekken van inlichtingen geen politieke gevolgen worden verbonden. Met name zal het voor de Eerste Kamer van belang zijn dit recht te kunnen hanteren ten aanzien van die onderdelen van het regeringsbeleid die met de staatkundige taak van de Kamer verband houden. De uitoefening van dit recht brengt immers mede dat de minister verplicht wordt in het openbaar zijn beleid nader toe te lichten. Weliswaar zal in de visie van de nota de Eerste Kamer een minister na een interpellatie niet tot heengaan kunnen dwingen, maar dit sluit niet uit dat een minister in zijn beleid rekening houdt met de zienswijze van de Kamer.

33. Voor de controle op het beleid van de Regering is allereerst de Tweede Kamer het daarvoor aangewezen orgaan. In mindere mate dan de Tweede Kamer en met minder politiek gewicht neemt de Eerste Kamer aan die niet wetgevende activiteit van de Staten-Generaal deel. Hierdoor kan zij 'tot op

zekere hoogte' als een overbodige doublure van de Tweede Kamer worden beschouwd.

34. In de visie van de nota zal ook voor de toekomst de taak van de Eerste Kamer voornamelijk zijn gelegen in de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen. De beoordeling door de Eerste Kamer ten aanzien van het anders dan in wetsontwerpen tot uitdrukking komende regeringsbeleid zal slechts van beperkte aard kunnen zijn.

Gezien deze beperkte taak is het niet nodig te achten dat ook de Eerste Kamer het recht tot het instellen van een onderzoek bezit. Door het laten vervallen van het recht van enquête voor de Eerste Kamer wordt het verschil in de beoordelingspositie van de twee Kamers geaccentueerd.

De Regering acht de bezwaren van de Raad van State tegen de afschaffing van het recht van enquête niet overtuigend. In het feit, dat de Eerste Kamer nimmer van dit recht gebruik heeft gemaakt blijft zij een argument zien op grond waarvan het recht zonder bezwaar kan vervallen. Voorts hecht de Regering, meer dan de Raad van State, waarde aan het argument, dat door het vervallen van het enquêterecht het verschil in beoordelingspositie tussen de twee Kamers wordt beklemtoond.

Afgezien van de betekenis welke aan artikel 170, eerste lid, van de Grondwet moet worden toegekend zou het, naar het oordeel van de Regering, te ver gaan de handhaving van het enquêterecht voor de Eerste Kamer te bepleiten op grond van de overweging dat ook een slapende bepaling een waarborg kan betekenen als de nood aan de man komt. Hierdoor wordt miskend dat de Staten-Generaal door middel van de Tweede Kamer te allen tijde over dit belangrijke recht kunnen beschikken.

Hoofdstuk 4. Wetgevingsreferendum en volksinitiatief

35. Het kabinet heeft kennis genomen van buitenlandse ervaringen op het stuk van volksraadpleging. Onderstaand volgt een opgave van enige documentatie met betrekking tot theorie en praktijk van het referendum in een aantal andere landen.

A. Algemeen

Jean Blondel, *Modern political constitutions*, London 1969.

Herman Finer, *The theory and practise of modern government*, London 1962.

S. E. Finer, *Comparative Government*, London 1970.

Hans Huber, *Das Gesetzesreferendum*, Tübingen 1969.

C. F. Strong, *Modern political constitutions*, London.

B. Denemarken

Kenneth E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968, blz. 137 e.v.

C. Frankrijk

G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques (14de dr.)*, blz. 601–602.

G. Bortoli, *Sociologie du référendum dans la France moderne*, Paris 1965.

J.M. Garrigou-Lagrange, *Le Dédoublement Constitutionnel. Essai de rationalisation de la pratique référendaire de la Ve République* (*Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1969, blz. 641–685).

D. Verenigde Staten

Herman Finer, *The theory and practise of modern government*, London 1962, blz. 560–568.

Penelope J. Gazey, *Direct democracy; a study of the American referendum* (*Parliamentary affairs*, 1971, blz. 123 e.v.).

Howard D. Hamilton, Direct legislation: some implications of open housing referenda (The American Political Science Review, vol. LXIV, 1970, blz. 124–137).

E. Zweden

Nils Andr en, Modern Swedish Government, Stockholm 1961, blz. 38–40 en 208–209.

Gustav Petren, commentaar op voorstellen tot herziening van de Zweedse constitutie (G teborgs Handels- och Sj farts-Tidning d.d. 6 april 1973).

F. Zwitserland

G. A. Coddington, The federal Government of Switzerland, London 1961.

Herman Finer, The theory and practise of modern government, London 1962, blz. 560–568.

F. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht.

Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone.

M. Imboden, Unmittelbare Demokratie und  ffentliche Finanzen (in Festgabe f r Eugen Groszmann, Z rich 1949).

K. R. Libbey, Initiatives, Referenda and Socialism in Switzerland (Government & Opposition, 1969/1970, blz. 307–326).

L. Neidhart, Plebiszit und pluralit re Demokratie. Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.

G. Sauser-Hall, Guide politique suisse, Lausanne 1965.

Werkgroep herziening grondwet, Schlussbericht der Arbeitsgruppe f r die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, VI, Bern 1973, blz. 232–238 en 300–303.

S. de Winter, Herziening Zwitserse grondwet voorbereid (NRC-Handelsblad 8 september 1973).

De term 'behoudende tendentie' kan nader worden toegelicht. Om te beginnen moet deze term in relatieve zin worden verstaan: besluitvorming bij referendum heeft de neiging behoudender te zijn dan besluitvorming door middel van de gewone wetgevingsprocedure.

Voorts heeft het begrip 'behoudend' (de in dit verband in de literatuur gangbare term) in de context van het referendumvraagstuk een specifieke betekenis, in de zin van: gericht op het veilig stellen van de verworven positie van de kiezers; geneigd eigen, gevestigde morele waarden op te leggen aan minderheden; tegengaan van voorstellen met enigszins ingrijpende financiële consequenties.

Bekende voorbeelden van deze behoudende tendentie zijn het lang tegenhouden door de mannelijke Zwitsers van het vrouwenkiesrecht en het afstemmen door de Zweden van de overgang van links verkeer naar rechts verkeer (enkele jaren later bij wet alsnog ge ffectueerd).

Verder wordt met name verwezen naar de voorbeelden en beschouwingen van Gazey, van Libbey en van Neidhart.

Onder een vooruitstrevend wetgevingsbeleid kan in dit verband worden verstaan een beleid dat is afgestemd op het tempo van de maatschappelijke veranderingen.

Bij het bezien van de wenselijkheid van het eventueel invoeren van een stelsel van wetgevingsreferendum moeten naast positieve aspecten ook gebleken nadelen in de beoordeling worden betrokken.

36. Het wetgevingsreferendum is een vorm van directe volksbeslissing: de kiezers beslissen bij referendum of een bepaalde wettelijke maatregel al dan niet zal worden genomen.

Vergroting van de invloed van de kiezers door middel van een districtenstelsel, gekozen kabinetsformateur en directe verkiezing van de leden van de Eerste Kamer betekent versterking van de representatieve democratie.

Het signaleren van nadelen van het eerste is niet in tegenspraak met het willen bevorderen van het tweede; het gaat hier om twee verschillende zaken.

37. Italië heeft geen praktijk op het punt van het volksinitiatief; van de mogelijkheid die artikel 71 van de Italiaanse grondwet geeft, is nog nimmer gebruik gemaakt.

De mogelijkheid die artikel 75 biedt, te weten het op verzoek van een groot aantal kiezers of 5 regio's aan een referendum onderwerpen van een door het parlement aangenomen wet, heeft tot nog toe één toepassing gevonden; dat betrof de echtscheidingswet.

Op het niveau van de Italiaanse regio's hebben voor zover kon worden nagegaan noch het volksinitiatief noch het referendum toepassing gevonden.

38. De Regering heeft voorshands niet het voornemen, voorstellen te doen om in de Grondwet de mogelijkheid te openen van een beslissend referendum op gemeentelijk of provinciaal niveau.

Invoering van een vorm van volksinitiatief op gemeentelijk of provinciaal niveau – waarbij de uiteindelijke beslissing door het gemeente- resp. het provinciale bestuur wordt genomen – wordt daarentegen door de huidige Grondwet niet uitgesloten en zal naar de mening van de Regering ook in de herziene Grondwet noch uitgesloten noch uitdrukkelijk geïntroduceerd behoeven te worden. Desgewenst zal de wetgever te allen tijde ten aanzien van dit onderwerp regels kunnen stellen. Overigens staan de Regering op dit punt thans geen concrete voorstellen voor ogen.

Hoofdstuk 5. Grondrechten

39. Naar het oordeel van de Regering ware de discussie over de klassieke grondrechten thans te beperken tot de kwestie van het toetsingsrecht. De andere onderwerpen kunnen met meer vrucht worden besproken aan de hand van de betreffende wetsontwerpen.

40. Over de verdere procedure met betrekking tot wetsontwerp 8606 (R 533) tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest zal nog overleg worden gevoerd in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

De Regering streeft ernaar zeer binnenkort tot een definitieve standpuntbepaling te komen. Overigens merkt zij op, dat de bespreking van het vraagstuk van de opneming van sociale grondrechten in de Grondwet, zoals dat door het kabinet aan de orde is gesteld in het kader van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, los staat van de verdere procedure met betrekking tot wetsontwerp 8606. Het een is niet bepalend voor het ander.

41 en 42. Zoals reeds in de nota is meegedeeld vindt de Regering in de voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner waardevolle aanwijzingen voor hetgeen de Grondwet op het punt van de sociale grondrechten zou kunnen inhouden. Het interdepartementaal overleg over de sociale grondrechten is evenwel nog gaande. Opzet en inhoud van de voor te stellen bepalingen kunnen het best met de Kamer worden besproken aan de hand van een in te dienen wetsontwerp. Daarom menen de ondergetekenden in dit stadium met de passage in de nota, die reeds een aanduiding geeft in welke richting de gedachten gaan, te moeten volstaan.

De consequenties voor de bevolking en de staatsrechtelijke betekenis van het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet zien de ondergetekenden als volgt. Inderdaad zijn diverse van de sociale grondrechten reeds in de bestaande wetgeving geconcretiseerd, maar door hun opneming in de Grondwet wordt die reeds bestaande wetgeving, waaraan de burgers rechten kunnen ontlenuen, 'op een bijzondere wijze tegen eventuele intrakking beschermd', zoals in het advies van de SER naar aanleiding van de proeve te lezen staat.

Vervolgens betekent het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet het scheppen van een plicht voor de Regering zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren.

Ten slotte stimuleren de bepalingen inzake sociale grondrechten tot het in het leven roepen van nieuwe voorzieningen, waaruit rechten voor de burger kunnen voortvloeien. Ook vormen de bepalingen een uitgangspunt voor de gedachtenwisseling tussen de vertegenwoordigende lichamen en de besturende overheid over de mate en het tempo waarin en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende grondwetsartikelen. Zij geven een zodanig uitgangspunt ook aan groeperingen en individuen in de samenleving die bij de overheid aandringen op de totstandbrenging van de voor de realisering van een sociaal recht nodige voorzieningen.

Uit het vorenstaande blijkt dat de staatsrechtelijke betekenis van de sociale grondrechtsnormen in de Grondwet stellig van belang is te achten.

Gewezen zij ook op de ontwikkeling in internationaal kader, met name op de vastlegging van sociale grondrechten in verdragen als het Europees Sociaal Handvest en het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Misschien zullen in de toekomst bij veranderende verhoudingen in de samenleving de accenten in de nadere concretisering van de sociale grondrechten in wetgeving en bestuur anders worden gelegd dan thans, maar de hoofdgedachte van waarborging van de bestaanszekerheid van de mens en van diens individuele en maatschappelijke ontplooiing in de Grondwet zal stellig, ook bij veranderende verhoudingen, haar betekenis behouden.

43. De Regering ontkent niet dat de realisering van sociale grondrechten mede afhankelijk is van factoren, die niet of slechts ten dele door de nationale overheid kunnen worden beheerst. De kwestie is evenwel niet of de realisering van sociale grondrechten primair te zien is als een Nederlandse taak, dan wel als een taak voor internationale organen. Nu eens zal het accent op internationale samenwerking vallen, dan weer op activiteiten in nationaal verband. Door middel van internationale samenwerking, hetzij bilateraal, hetzij multilateraal (te denken valt hierbij aan internationale organisaties als de VN, de ILO, de Raad van Europa en de EEG), kan veel gedaan worden – en wordt ook het nodige tot stand gebracht – op het terrein van de sociale grondrechten.

Dat neemt niet weg dat de nationale overheid een eigen taak en een eigen verantwoordelijkheid heeft ter zake van de verwezenlijking van de sociale grondrechten in de Nederlandse samenleving. En dit geldt niet alleen voor de overheid op centraal niveau, maar ook voor de lagere rechtsgemeenschappen.

De Regering heeft in haar pleidooi voor opneming van bepalingen inzake sociale grondrechten in de Grondwet meer gezegd dan dat deze in de Grondwet niet zullen misstaan. Voorts is niet duidelijk waarom de wenselijkheid van opneming in de Grondwet van sociale grondrechten geplaatst zou moeten worden tegen de achtergrond van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit verdrag bevat voor het grootste deel een aantal grondrechten, die tot de 'klassieke' plegen te worden gerekend.

De 'sociale' pendant van dit verdrag is het Europees Sociaal Handvest.

44. De Regering acht een zo duidelijke samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten aanwezig, dat zij opneming van beide categorieën van bepalingen in één hoofdstuk voorstaat.

Het vraagstuk van onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten in een onderdeel over de klassieke en een onderdeel over de sociale grondrechten heeft, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de aandacht van de Regering. In dit stadium, waarin het interdepartementale overleg over de grondrechten nog niet is afgerond, is nog geen beslissing ter zake genomen.

45 en 46. In dit stadium, waarin het voorbereidend overleg over de voor te stellen bepalingen inzake sociale grondrechten nog gaande is, kan de Regering niet nader ingaan op de vragen over opzet en inhoud van de afzonderlijke bepalingen. Zij herhaalt dat de discussie over deze concrete punten het vruchtbaarste kan worden gevoerd in het kader van een wetsontwerp.

47. Decentralisatie is een traditioneel en tegelijkertijd fundamenteel beginsel van het Nederlandse staatsbestel. Dit beginsel heeft juist in de huidige tijd, waarin gezocht wordt naar andere of gewijzigde bestuurseenheden, aan betekenis gewonnen.

Het zal ook in de herziene Grondwet ten grondslag liggen aan de bepalingen betreffende de lagere openbare lichamen. Het daarnaast opnemen van een bepaling ter zake onder de grondrechten achten de ondergetekenden niet nodig.

Hoofdstuk 6. Toetsing van de wet aan de Grondwet

48. Het standpunt, dat er behoefte is aan een versterking van de beschermende functie van de Grondwet kan worden gedeeld.

Een bijdrage daartoe zal worden gegeven door een adequate, eigentijdse regeling van de grondrechten, in het bijzonder van de klassieke grondrechten. De Regering heeft de desbetreffende wetsontwerpen 11 051 en 11 052 mede daarom in nadere overweging genomen.

Een andere zaak is, welk orgaan in laatste instantie de beslissingsbevoegdheid moet hebben over de vraag of wetsbepalingen met grondwetsbepalingen verenigbaar zijn, de wetgever of de rechter.

De Regering is van oordeel dat de wetgever hiertoe het meest geschikt is om de redenen die in de nota zijn uiteengezet. Met betrekking tot de toetsing van wetten aan verdragen zij verwezen naar het antwoord op vraag 49. Tegen onrechtmatig handelen van het bestuur, hetzij in de vorm van algemeen verbindende voorschriften, hetzij door andere bestuurshandelingen wordt door rechtspraak en administratief beroep in vele gevallen bescherming geboden. Daarbij kan ook aan grondwetsbepalingen worden getoetst. Immers, alleen de wet in formele zin is in de Grondwet onschendbaar verklaard.

49. Toetsing van wetten aan het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is mogelijk indien, zoals het in artikel 65 en 66 Grw. wordt geformuleerd, wordt getoetst aan verdragsbepalingen, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden. Dit laatste is voor vele bepalingen uit dit verdrag het geval.

Deze verdragsbepalingen zijn bestemd en dienovereenkomstig geredigeerd om in van land tot land zeer verschillende situaties te kunnen functioneren. In het bijzonder blijkt dit uit de ruime formulering van de beperkingsbevoegdheden. Deze opzet impliceert een grote beleidsruimte voor de wetgever en een veelszins marginale positie voor de toetsende rechter.

Anders zou de positie van de rechter zijn, indien hij de wetgeving aan de specifiek voor de Nederlandse rechtsorde ontworpen grondwetsbepalingen over de klassieke grondrechten zou mogen toetsen. Het stelsel van de grondrechten en van de bevoegdheden tot beperking van deze rechten is afgestemd op de maatschappelijke situatie hier te lande.

De toetsingsbevoegdheid van de rechter zou dientengevolge zoveel verder gaan dan ten aanzien van het Europese Verdrag het geval is, dat deze bevoegdheid daardoor ook kwalitatief anders van aard wordt.

50. De rechter die voor een burger in de bres springt en verklaart dat één of meer grondwettelijke bepalingen over grondrechten een bepaald op een wet gebaseerd overheidsoptreden niet toelaten verklaart de betreffende wetgeving onverbindend. Zijn uitspraak, die gericht is op een bepaald aan hem voorgelegd geval, heeft dus een algemene uitwerking; is in feite een daad van wetgeving.

Betreft het een stuk wetgeving, dat bijvoorbeeld bij de totstandkoming ervan tot politieke controverses heeft geleid en dat politiek geladen is, dan zal zijn werkzaamheid in de ogen van de burgers minder het karakter van rechtspraak hebben en zijn uitspraak licht als een standpuntbepaling in de politieke strijd worden aangemerkt.

51. In de vraag wordt één bepaald aspect van het concentreren van toetsingsbevoegdheid bij één bepaald rechterlijk orgaan en van het daarmee samenhangende systeem van prejudiciële beslissingen aangeroerd. Het genoemde belang van de rechtsbescherming lijkt het bezwaar, verbonden aan een zekere mate van vertraging en verzwarende van procedures, wel te boven te gaan. Het oordeel over toetsingsbevoegdheid van de rechter is echter het resultaat van het wegen van alle voor- en nadelen, waaronder de in de vraag genoemde. Het stellen van één bepaald voordeel tegen één bepaald nadeel kan daarom tot uitkomsten leiden, die tegengesteld zijn aan die van de totale afweging.

Het is niet te voorspellen of zich veel gevallen zouden voordoen waarin om een prejudiciële beslissing wordt gevraagd. De niet te voorspellen wijze van opstelling van de rechterlijke organen ten aanzien van de bevoegdheid tot toetsing is namelijk een belangrijke factor daarbij. Evenmin is te voorspellen of de grondwettigheid van een wet in veel gevallen in twijfel zou worden getrokken.

52. Indien de rechter de bevoegdheid heeft wetten aan de grondwetsbepalingen over klassieke grondrechten te toetsen, dan houdt het rechterlijk oordeel, dat een formele wet in strijd is met de grondwettelijke bepalingen over klassieke grondrechten, een interpretatie in van de werkingssfeer van de betreffende wetgeving en van de grondwetsbepaling(en) waaraan is getoetst. Daarbij kan het zich voordoen, dat Regering en parlement de interpretatie die de rechter aan de Grondwet heeft gegeven, aanvaardbaar achten. In dat geval kan worden volstaan met wijziging of intrekking van de ongrondwettig geoordeelde wet(sbepaling).

Maar indien Regering en parlement het rechterlijk oordeel over de Grondwet als onwenselijk ervaren en dat oordeel willen corrigeren – het geval waarop de nota het oog heeft – dan kan die correctie niet geschieden door de betreffende formele wet te wijzigen. Alleen een grondwetswijziging kan hier uitkomst bieden.

53. Naar het oordeel van de Regering kan ook zonder dat de definitieve redactie van de bepalingen inzake klassieke grondrechten vaststaat een reële en zinvolle discussie over toetsing worden gevoerd.

Het geven van een eindoordeel over wetsontwerp 11 051, welk oordeel in feite betekent, dat wordt aangegeven op welke onderdelen in de in te dienen voorstellen van dat wetsontwerp zal worden afgeweken, is daarom in dit stadium niet nodig. Dit oordeel kan ook nog niet worden gegeven omdat het voorbereidend overleg over de voor te stellen bepalingen nog niet is afgerond.

54. Het standpunt, dat het kabinet-De Jong in de memorie van toelichting op wetsontwerp 11 051 heeft gegeven over de twee voorstellen van de Hoge

Raad¹ (wetsontwerp 11 051, nr. 3, blz. 8) wordt door het huidige kabinet onderschreven. Over het voorstel van de Hoge Raad om in geval ten aanzien van een wetsvoorstel twijfel rijst aan de verenigbaarheid daarvan met de in de Grondwet erkende grondrechten, daarover advies te vragen aan de Hoge Raad en aan de Raad van State, indien de Raad van State zich nog niet uitdrukkelijk heeft uitgesproken, en de adviezen te publiceren zij allereerst opgemerkt dat in een voorkomend geval ook zonder een grondwettelijke grondslag desgewenst advies over bedoelde grondwettigheidsvragen aan de Hoge Raad kan worden gevraagd. Een dergelijke procedure kan de rechter echter evenzeer als bij toetsing het geval is betrekken in politieke strijdvragen. Een ander bezwaar tegen het voorstel is, dat het een rechterlijk orgaan, dat tot taak heeft recht te spreken in en aan de hand van concrete casuïstiek en in hoor en wederhoor van tegen elkaar procederende partijen, wil belasten met de anders gerichte taak zich in algemene zin over grondwettigheidsaspecten van wetsontwerpen uit te spreken. Deze werkzaamheid kan bovendien de vrije opstelling in de zich naderhand aandienende concrete casuïstiek gemakkelijk belemmeren.

Het tweede voorstel van de Hoge Raad gaat ervan uit, dat zich bij de toepassing van wettelijke bepalingen met een algemene strekking gevallen kunnen voordoen, waarin die toepassing in strijd komt met grondwettelijke bepalingen over grondrechten, terwijl valt aan te nemen dat de wetgever zich bij het opstellen van de betreffende wettelijke bepalingen geen rekenschap heeft gegeven van die latente ongrondwettigheid. In de Grondwet zou als oplossing hiervoor kunnen worden vastgelegd, dat in dergelijke gevallen de betreffende wettelijke bepaling buiten toepassing moet worden gelaten.

Dit voorstel introduceert eveneens de toetsingsbevoegdheid van wetten aan de Grondwet. Daarom gelden daartegen dezelfde bezwaren als tegen de voorstellen van de staatscommissie met betrekking tot toetsing. Verwezen zij daarvoor naar de uiteenzetting in de nota grondwetsherzieningsbeleid. Een verder bezwaar is, dat het voorstel veel onzekerheden en twijfelpunten oproept. In veel gevallen zal niet duidelijk zijn wat de wetgever ten aanzien van concrete casuïstiek voor ogen heeft gestaan.

Over een rechterlijk toetsingsrecht zijn geen andere adviezen gevraagd. Het is een vaste gedragslijn over de voorstellen van de staatscommissie Cals-Donner geen adviezen meer te vragen. Het vragen van advies aan de Hoge Raad over het staatscommissievoorstel met betrekking tot rechterlijke toetsing vormt met de gevraagde adviezen aan de Kiesraad (verplicht ingevolge de Kieswet) een afwijking van deze gedragslijn. Het doorbreken van deze gedragslijn werd door het toenmalige kabinet wenselijk geoordeeld gezien de directe betrokkenheid van de Hoge Raad bij deze zaak.

Hoofdstuk 7. Openbaarheid

55. Wat de formulering van de bepaling inzake de openbaarheid van bestuur aangaat, is de Regering van oordeel dat een omschrijving waarbij aan de burger een recht wordt verleend ten opzichte van de overheid, niet in de Grondwet kan worden opgenomen. Onbeperkt zou dit recht niet kunnen zijn. Er zijn belangen die in bepaalde gevallen zullen moeten prevaleren boven het openbaarheidsbelang zoals het belang van de veiligheid van de staat, de opsporing van strafbare feiten, de belangen van bij de aangelegenheid betrokken personen of derden. Buitendien kan een onbeperkt recht op informatie omtrent het bestuur, het bestuur in ernstige mate belemmeren. De Com-

¹ Het in de vraag genoemde advies is opgenomen in de documentatiereeks 'Naar een nieuw grondwet?', deel 4, blz. 62 e.v.

missie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting heeft hiervoor soelaas trachten te vinden door in haar voorontwerp van een Wet openbaarheid van bestuur als criteria voor het weigeren van informatie op te nemen het nog niet afgerond zijn van de voorbereiding van de besluitvorming omtrent een aangelegenheid en het nog niet van belang zijn van opinievorming omtrent die aangelegenheid voor een goede en democratische bestuursvoering.

Herinnerd zij aan hetgeen de eerste ondergetekende over deze criteria heeft gezegd bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken voor 1974 in de Tweede Kamer (Hand. II, Zitting 1973–1974, blz. 491 en 492). Bij de onlangs gehouden algemene beschouwingen heeft hij ook naar dit betoog verwezen (Hand. II, Zitting 1974–1975, blz. 392 en 467). De bedoelde criteria geven naar het oordeel van de Regering geen hanteerbare normen, want: wanneer is het besluitvormingsproces afgerond? Op welk moment is opinievorming van belang? De vaagheid van deze clausules zou tot onzekerheid, verwarring en tegenstrijdige toepassing aanleiding geven.

De onmogelijkheid om andere, betere criteria dan deze te vinden dient in de overwegingen te worden betrokken bij de beantwoording van de vraag of de Grondwet ter zake van de openbaarheid van bestuur een omschrijving van een subjectief recht zou kunnen bevatten. Omdat goede criteria, waaraan de uitoefening van zulk een recht zou kunnen worden gebonden, ontbreken, beantwoordt de Regering deze vraag ontkenkend. Zij ziet meer heil in een formulering van de bepaling omtrent de openbaarheid van bestuur zoals die waaraan in de nota gedacht wordt. Langs die weg komt openbaarheid van bestuur tot een betere functionering en wordt een mentaliteit van openheid meer bevorderd dan door een bepaling die een subjectief recht zou inhouden, gebonden aan onhanteerbare normen.

Het ontbreken van goede criteria heeft de Regering voorts tot de opvatting gebracht dat een wettelijke regeling van de openbaarheid van bestuur in volle omvang op dit moment nog niet mogelijk is.

Zij heeft andere voorschriften in uitzicht gesteld, waarvan in de nota een exposé wordt gegeven. De Regering sluit niet uit dat door de toepassing van de aangekondigde richtlijnen over het verstrekken van informatie over het bestuursbeleid, onder het toezicht van een Raad voor de Openbaarheid, op den duur toegegroeid kan worden naar een meer volledige wetgeving.

In het huidige stadium echter is het prematuur om in de Grondwet wettelijke regeling van openbaarheid van bestuur dwingend voor te schrijven.

56. De Regering is niet de opvatting toegedaan dat een formulering van een algemene bepaling inzake openbaarheid van bestuur, die tot uitdrukking brengt dat openbaarheid zal worden betracht voor zover deze verenigbaar is met de overige eisen die gelden voor goed bestuur, met de ene hand wegneemt, wat met de andere hand lijkt te worden gegeven. Met zulk een formulering wordt beoogd aan te geven dat het openbaarheidsbelang niet in alle gevallen doorslaggevend kan zijn. Er zal een afweging moeten plaatsvinden met andere belangen die de overheid moet beschermen. De eis van goed bestuur brengt bij voorbeeld mee, dat geen gegevens openbaar worden gemaakt die de veiligheid van de staat kunnen schaden. Zo moet ook het openbaarheidsbelang worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

57 en 58. Deze vragen hebben betrekking op het onderwerp van de openheid en openbaarheid van bestuur, dat behandeld wordt in een ontwerp van wet, dat thans in studie is bij de Raad van State. Uit een oogpunt van doelmatigheid lijkt het wenselijk bij de behandeling van de nota grondwetsherzieningsbeleid niet te zeer vooruit te lopen op de discussie, die op basis van het spoedig in te dienen wetsontwerp in de Kamer zal worden gevoerd. Dit

treft te meer waar de onderhavige vragen betrekking hebben op onderwerpen, die in de memorie van toelichting op dat ontwerp uitvoerig zullen worden behandeld en waarover bij die gelegenheid stellig in deze Kamer van gedachten zal worden gewisseld.

59. De Regering ontkent dat haar voorstellen de aantasting van politieke rechten zouden impliceren. Het tegendeel is het geval. Die voorstellen brengen juist mee dat de betrokkenheid van de kiezer bij het politieke gebeuren wordt gestimuleerd en de invloed van de kiezer op de regeringsvorming wordt vergroot. Openbaarheid van bestuur is derhalve niet bedoeld als een compensatie voor een beweerde aantasting van politieke rechten, maar als een complement van hetgeen de Regering mede ter vergroting van de betrokkenheid van de burgers bij het politieke gebeuren ten aanzien van kiesstelsel en regeringsvorming voorstelt.

60. De staatscommissie achtte een afbakening tussen gegevens waarvan inzage zou moeten worden verstrekt en andere, waarvoor inzage niet zou kunnen worden voorgeschreven bijzonder moeilijk. De situatie op het terrein van de verwerking van gegevens was naar de mening van een grote meerderheid van de staatscommissie te onoverzichtelijk om het opportuun te kunnen achten in de Grondwet een bepaling op te nemen, die onverkort uitgaat van een aanspraak van de burger op inzage en correctie van hem betreffende gegevens. (Eindrapport blz. 238–239).

Zoals uit de nota blijkt, is de Regering van oordeel, dat in de Grondwet een opdracht aan de wetgever om regels te stellen ten aanzien van het recht op inzage en verbetering van verzamelde persoonsgegevens niet mag ontbreken.

Over het verzamelen van gegevens door particulieren en de reikwijdte van het inzagerecht beraadt zich de staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistratie (commissie-Koopmans). Naar het oordeel van de ondergetekenden dienen de resultaten van de studie van deze commissie te worden afgewacht, alvorens nader wordt ingegaan op de concrete inhoud van een wettelijke regeling.

61. Het in de vraag aan de orde gestelde onderwerp lijkt te vallen buiten het verband van de grondwetsherziening. Overigens zij opgemerkt dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de Centrale Persoonadministratie alle aandacht heeft van de betrokken bewindslieden. Dit moge blijken uit het feit, dat dit onderwerp in het overleg tussen Kamer en bewindslieden bij herhaling aan de orde is geweest.

62. Het in de vraag geschetste gevaar, dat naar aanleiding van wetgeving die verplicht tot het geven van inzage en verbetering van persoonsgegevens, een officieel en een officieus bestand van persoonsgegevens wordt opgebouwd, is een ontwikkeling die, wanneer zij zich zou voordoen, op wetsontduiking neerkomt en zou moeten worden bestreden.

Het betreft hier het algemene probleem, hoe wetgeving ten uitvoer kan worden gebracht en kan worden gehandhaafd.

Wat het onderhavige geval betreft zij opgemerkt, dat met betrekking tot geautomatiseerde registraties een dergelijke scheiding van bestanden de functionering van de registratie sterk zou bemoeilijken. Ook bij conventionele registraties zou het echter eveneens een tijdrovende en daarom kostbare zaak worden om gegevens op tweeërlei wijze te verwerken en te verstrekken.

Zelfs als de wil zou bestaan aan de strekking van de wet tekort te doen – een ver gaande veronderstelling, waarvoor, althans in haar algemeenheid, de feitelijke grondslag ontbreekt –, zijn de feitelijke mogelijkheden daartoe zeer beperkt. De term schijnopenbaarheid doet daarom geen recht aan de te verwachten ontwikkeling.

Hoofdstuk 8. Benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters

63. De herziene Grondwet, zoals die de Regering voor ogen staat, zal niet slechts moeten beantwoorden aan de behoeften, welke bestaan op het ogenblik waarop die Grondwet tot stand komt, maar ook aan later blijkende behoeften. In menig geval zal dit moeten leiden tot het handhaven c.q. openen van een ruime armslag voor de wetgever. Bij een zodanige opzet past het de procedure tot aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet grondwettelijk vast te leggen. Het vorenstaande impliceert, dat de Regering zowel de motivering als de conclusie van de meerderheid der staatscommissie heeft overgenomen.

Naar de mening van de Regering kan de regeling van de aanwijzingsprocedure van commissaris, burgemeester en gewestvoorzitter worden overgelaten aan de gewone wetgever. Staatsrechtelijk gezien is de methode van aanwijzing niet van zodanig gewicht dat vermelding daarvan in de Grondwet geboden is. Deconstitutionalisering wijzigt op zich zelf niets in de huidige benoemingsprocedure.

64. Na deconstitutionalisering zal de wetgever de zijns inziens meest wenselijke procedure tot aanwijzing van commissaris en burgemeester kunnen vaststellen. Hierbij is differentiatie mogelijk. Bij het aldus beoogde systeem, waarbij Regering en Staten-Generaal gezamenlijk tot een vorm van benoeming of verkiezing dienen te besluiten, kan niet gesproken worden van willekeur.

Zeker zal de Regering niet naar eigen goeddunken en tegen het gevoelen van de Staten-Generaal nu eens een benoemingsprocedure voor de ene gemeente, dan weer een verkiezingsprocedure voor de andere gemeente kunnen bewerkstelligen. De Regering kan zich voorstellen, dat de wetgever in de regeling van de aanwijzingsprocedures van commissaris en burgemeester een differentiatie aanbrengt als die, welke genoemd is door een grote meerderheid van de staatscommissie (vgl. de nota blz. 14, § 8, midden).

Of de huidige uniforme regeling gehandhaafd moet worden, ware aan de wetgever ter beoordeling over te laten.

65. Naar het oordeel van de Regering behoeft de Grondwet zich niet uit te spreken over benoeming dan wel verkiezing van de burgemeester, en kan aan de gewone wetgever de beslissing ter zake worden overgelaten. Dit impliceert, dat de Regering niet zal bevorderen een voorschrift in de Grondwet op te nemen houdende de verplichting tot het door de gemeenteraad verkiezen van de burgemeester. Een dergelijk voorschrift zou de wetgever te zeer aan banden leggen.

66. In de nota is melding gemaakt van de bezwaren van een minderheid der staatscommissie tegen de gekozen commissaris en burgemeester, die met name betreffen de daaraan verbonden consequentie van een versterkt toezicht op de lagere organen en een meer centralistisch bestuur. Naar de mening van de Regering zal, nadat de onderhavige deconstitutionalisering zal hebben plaatsgevonden, de wetgever mede met het oog op de hier bedoelde aspecten moeten bezien in hoeverre een andere methode van aanwijzing van de commissaris en/of de burgemeester gevolgen zou hebben voor bepaalde taakonderdelen (autonomie en medebewind) van provincie en/of gemeente.

Zowel aan een benoemings- als aan een verkiezingsprocedure met betrekking tot de hier bedoelde functionarissen kunnen bepaalde minder wenselijke te achten consequenties verbonden zijn. Na deconstitutionalisering van deze materie zal het aan de wetgever zijn de meest geëigende procedure te kiezen, waarbij differentiatie naar gelang van de omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Bij het doen van een keuze in vorenstaande zin zal de wet-

gever zich rekenschap dienen te geven van mogelijke consequenties voor de positie van de desbetreffende territoriale overheden ten opzichte van het hogere gezag. De ondergetekenden zouden zich thans nog willen onthouden van het geven van een oordeel over de vraag of verkiezing van de burgemeester en/of de commissaris zou moeten leiden tot een versterkt toezicht op de lagere organen en tot een meer centralistisch bestuur. Die vraag komt aan de orde, wanneer de wetgever de huidige aanwijzingsprocedure zou willen wijzigen.

67. De betreffende opmerking in de nota doelt op de omstandigheid dat, ongeacht eventuele wijzigingen in de procedure van aanwijzing van de commissaris en de burgemeester, in ieder geval in het kader van de gewestvorming een heroverweging van de taken van provincies en gemeenten zal plaatsvinden. Dit staat los van de vraag, hoe de voorzitter van een gewest zal worden aangewezen.

68. In de nota heeft de Regering reeds doen blijken het wenselijk te achten, dat de wetgever de mogelijkheid wordt geboden te kiezen tussen verschillende oplossingen bij de vaststelling van de aanwijzingsprocedures van commissaris en burgemeester. Een grondwettelijk voorschrift inzake het door de Kroon benoemen van deze functionarissen en een daaraan voorafgaande inspraakprocedure zou, evenzeer als het in de Grondwet voorschrijven van een verkiezingsprocedure (zie het antwoord op vraag 65) het bezwaar hebben dat de wetgever zich vastlegt op één bepaalde figuur.

69. Als mogelijk effect van verkiezing in plaats van benoeming op de inhoud van het ambt van burgemeester wordt veelal genoemd het optreden van een accentverschuiving van het bestuurstechnische, beleidscoördinerende gedeelte naar het representatieve gedeelte van het ambt, en zulks met name wanneer het gaat om kleinere gemeenten. Dit zou hieruit voortvloeien, dat bij verkiezing de kandidaten niet, althans niet primair, naar voren zouden treden op grond van hun vakbekwaamheden. Een consequentie van bedoelde accentverschuiving zou dan in deze gedachtengang kunnen zijn, dat de taken op bestuurstechnisch gebied meer in handen zouden komen van het ambtelijk apparaat en zo meer onttrokken zouden worden aan de openbaarheid en controleerbaarheid. Naar buitenlands voorbeeld zou ook een formele afsplitsing van dit vaktechnische gedeelte van het burgemeestersambt kunnen plaatsvinden, in die zin dat naast de gekozen, en louter of voornamelijk in het representatieve vlak optredende, burgemeester, een ambtelijk bestuurder zou functioneren.

Tegenover bovengeschetst perspectief wordt wel betoogd, dat een zodanige ontwikkeling zich in de Nederlandse verhoudingen niet behoeft voor te doen, o.a. gelet op de ervaring met de gekozen wethouders.

De Regering meent, dat ook hier gesteld kan worden, dat de afweging van de onderscheiden consequenties van verkiezing of benoeming van de burgemeester, en mutatis mutandis van de commissaris, door de wetgever zal dienen te geschieden.

70. Het behouden van de naam 'commissaris des Konings' is niet zo zeer afhankelijk van de deconstitutionalisering van de wijze van zijn benoeming als wel van de bepaling van zijn positie met betrekking tot het Rijk en de provincie. Indien wijziging van die positie wordt overwogen zal wellicht onder ogen moeten worden gezien of ook de benaming verandering dient te ondergaan.

71. Na de beoogde deconstitutionalisering zal het de wetgever zijn, aan wie de beslissing is omtrent een eventuele wijziging van de aanwijzingsprocedure. De Regering acht het dan ook niet opportuun thans een uitspraak te doen met betrekking tot de periode, waarvoor de commissaris en de burgemeester eventueel verkozen zouden moeten worden.

72. In het in de vraag bedoelde geval ligt benoeming van de voorzitters van gewestraden voor de hand. De wetgever zal daarover echter hebben te beslissen.

73. Bij deconstitutionalisering van de benoeming van burgemeesters en commissarissen zal de handhaving van de eenheid van bestuur grondwettelijk gewaarborgd kunnen worden door de opdracht aan de wetgever om het toezicht op de besturen van gemeenten en provincies te regelen en de mogelijkheid voor de wetgever om voorzieningen te treffen voor het geval gemeenten en provincies in de vervulling van hun taak tekort schieten.

Hoofdstuk 9 Vorming en gewesten

74. Vooropstellend, dat meer dan één omschrijving van het begrip 'gewest' gegeven kan worden, ziet de Regering toekomstige gewesten als regionaal-bestuurlijke eenheden met aan het hoofd een democratisch samengestelde gewestraad, en toegerust met toereikende bevoegdheden en financiële middelen om voor het betrokken gebied een doeltreffend beleid te voeren of te doen voeren.

75. Juist omdat de gewestvorming in ontwikkeling is en ter zake een wettelijke regeling wordt voorbereid, acht de Regering het opportuun te beraadslagen over het wegnemen van eventuele grondwettelijke belemmeringen ten aanzien van gewestvorming, alsmede over bepalingen, welke met het oog op de gewestvorming in elk geval in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. Het gaat er dus niet om het toekomstige stelsel van gewestvorming nu reeds in grote lijnen in de Grondwet neer te leggen. De wetgever zal dus niet bij voorbaat aan banden gelegd worden, maar juist meer ruimte krijgen om de meest wenselijke regeling te treffen.

76. De Regering heeft gekozen voor gewestvorming 'van bovenaf', omdat zij overtuigd is, dat gewestvorming 'van onderop' niet in een voldoende snel tempo tot gewestvorming zal leiden. Tevens zal naar haar oordeel gewestvorming 'van onderop' niet tot voldoende 'zware' gewesten leiden.

77. De mogelijkheid van gewestvorming 'van onderop' zou in de herziene Grondwet, zoals die wordt beoogd, niet zijn uitgesloten. De beslissing hieromtrent wordt aan de wetgever overgelaten.

78. Bij de in gang zijnde heroriëntering met betrekking tot de bestuurlijke organisatie in Nederland wordt mede als mogelijkheid genoemd het instellen van gewesten met terzijdestelling van provincies of gemeenten in het desbetreffende territorium. De Regering zou het onjuist achten, indien voor deze mogelijkheid de Grondwet een belemmering zou blijven opwerpen. Wanneer in de Grondwet de bovenbedoelde mogelijkheid zou worden geopend zou in dergelijke gevallen het bestaande provinciaal c.q. gemeentelijk bestuur voor een territorium, dat niet het gehele gebied van een provincie of gemeente behoeft te bestrijken, integraal worden vervangen door het gewestelijk bestuur. Het zou in dergelijke gevallen dus niet gaan om de overdracht van bepaalde provinciale dan wel gemeentelijke bestuurstaken.

79. Wanneer in de herziene Grondwet voorgeschreven zal zijn, dat een gewestraad wordt samengesteld door middel van verkiezing door en uit de ingezetenen, betekent dat op zichzelf geenszins de introductie van de zo genannten vierde bestuurslaag. Doorvoering van de in de nota neergelegde gedachten zou ertoe leiden dat de Grondwet behalve het Rijk, de provincie en de gemeente ook het gewest zou kennen als een territoriaal openbaar lichaam met een ruime bestuurlijke taak. Daarbij blijft in het midden of de gewesten naast de provincies en de gemeenten zullen bestaan of in plaats van

provincies of gemeenten. Of aldus de vierde bestuurslaag in Nederland wordt geïntroduceerd, is een vraag, waarvan het antwoord afhangt van de definitie die men voor dit begrip kiest en van de wijze waarop de wetgever van de grondwettelijke mogelijkheden gebruik maakt. Over de onderlinge verhouding tussen provincie, gewest en gemeente behoeft de herziene Grondwet naar de mening van de ondergetekenden niets te bepalen.

80. De herziene Grondwet zoals deze de ondergetekenden voor ogen staat zal wat de inrichting betreft geen onderscheid maken tussen gewesten, die naast provincies en gemeenten zouden fungeren, en gewesten, die zouden worden ingesteld ter vervanging van provincies of gemeenten. Of deze gewesten dezelfde zwaarte zullen hebben zal afhangen van hun takenpakketten en van de hun toebedeelde bevoegdheden. De herziene Grondwet behoeft zich hierover niet uit te laten.

Met 'in de plaats treden van provincies of gemeenten' wordt niet bedoeld het door gewesten overnemen van rechten en plichten van die lichamen in-gevolge Provinciewet en gemeentewet, al kan daarvan wel sprake zijn, maar het instellen van een gewest, waarbij gelijktijdig het betreffende territoir aan de provinciale of gemeentelijke indeling onttrokken zou worden. De wet zal ook de gevolgen van het instellen van een zodanig gewest dienen te regelen waaronder de overgang van rechten, lasten, verplichtingen en bezittingen van de provincie(s) of gemeente(n), waarvoor het gewest in de plaats is getreden.

De wijze waarop naast gemeenten en provincies functionerende gewesten worden ingesteld, zou aan de wetgever ter regeling kunnen worden overgelaten. Dit zou betekenen dat grondwettelijk gezien vorming van deze gewesten op basis van intergemeentelijk overleg niet uitgesloten zou zijn. Wanneer men echter aan deze gewesten een vrij zware taak toebedeelt en zeker indien het in de bedoeling ligt ook bepaalde rijks- en provinciale taken daarheen over te brengen, zal instelling bij de wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zijn. Lichtere constructies dan gewesten, bij voorbeeld een gemeenschappelijke voorziening ten aanzien van één bepaald belang, zouden niet onder het beoogde grondwettelijke regime voor gewesten behoren te vallen. Het zou te ver gaan de voor gewesten (en voor provincies en gemeenten) in de Grondwet neer te leggen waarborgen en beginselen ook op bedoelde lichtere constructies betrekking te doen hebben; te denken valt aan het voorschrift inzake het door en uit de ingezetenen verkiezen van een gewestraad.

Of in een concreet geval sprake is van lichtere constructies, zal aan de hand van de voor gewesten geldende bepalingen in de Grondwet en de nadere omlijning van het begrip 'gewest' in de wet afgeleid moeten worden. Het hebben van één enkele bestuursfunctie, ook al zou die op zich zelf als zwaar kunnen worden aangemerkt, lijkt voorshands niet voldoende om van een gewest te kunnen spreken. Verwezen worde ook naar de in het antwoord op vraag 74 gegeven omschrijving van het begrip 'gewest'.

81. In het gedecentraliseerde bestuur krijgen gewesten een belangrijke rol te vervullen. Als uitvloeisel hiervan dienen voor gewesten dezelfde waarborgen en beginselen van toepassing te zijn als thans ten grondslag liggen aan de grondwettelijke regeling voor provincies en gemeenten.

Daartoe behoort, dat aan het hoofd van het territoriale lichaam een door rechtstreekse verkiezing samengesteld orgaan staat. Zulks geldt zowel voor gewesten die in de plaats treden van provincies of gemeenten als voor gewesten die naast deze lichamen functioneren.

Dat ook een gewestraad zijn legitimatie rechtstreeks aan de kiezers zou ontnemen, betekent op zich zelf nog geen aantasting van de representativiteit van de gemeenteraad, die immers zelf ook rechtstreeks gekozen blijft, en van de positie van de gemeente ten opzichte van het gewest. Voor die positie is van meer belang de afbakening van de takenpakketten van gewest en gemeente.

Rechtstreekse verkiezing komt dan het beste tot haar recht, wanneer – afgezien van de algemeen gebruikelijke begrenzingsen – alle ingezetenen het actief en passief kiesrecht genieten.

Daarom acht de Regering een beperking van het passief kiesrecht voor gewestraden, hieruit bestaande dat de leden van een gewestraad worden gekozen uit de desbetreffende gemeenteraden en -besturen, onjuist. Indien de aan de verkiezingen deelnemende politieke groeperingen een personele band tussen de gemeenteraden en de gewestraad wenselijk achten, zullen zij daarmee bij de samenstelling van de kandidatenlijsten rekening kunnen houden.

Onder de vigerende Grondwet is de gewone wetgever bevoegd het lidmaatschap van een gewestraad voor te behouden aan leden van de raden der betrokken gemeenten. Onder de herziene Grondwet zou de wetgever in de zienswijze van de Regering hiertoe niet meer de mogelijkheid dienen te hebben, zoals hij die mogelijkheid nu reeds mist ten aanzien van het lidmaatschap van de colleges van provinciale staten en de gemeenteraden.

Zoals uit het voorgaande en uit het antwoord op vraag 79 valt af te leiden, ligt het in de bedoeling in de herziene Grondwet wat betreft de verkiezing voor en het lidmaatschap van de vertegenwoordigende organen van provincie, gemeente en gewest dezelfde eisen voor te schrijven. Voorts wordt beoogd de wetgever op te dragen bepalingen vast te stellen inzake de incompatibiliteiten in verband met het lidmaatschap van bedoelde organen.

82. Onder verwijzing naar hetgeen geantwoord is op de vragen betreffende hoofdstuk 8 van de nota, acht de Regering het voor de hand te liggen dat, wanneer de Grondwet de beslissing over de aanwijzingsprocedure van de commissaris van de Koning en de burgemeester overlaat aan de gewone wetgever, dit ook geschiedt ten aanzien van de voorzitter van een gewestraad.

83. Over zaken betreffende de praktische uitvoering van verkiezingen voor gewestraden ware te beraadslagen in het kader van de ontwerp-Gewestwet. Voorshands willen de ondergetekenden volstaan met erop te wijzen dat een combinatie van verkiezingen tot de mogelijkheden behoort.

84. Voor wat betreft de mogelijkheid gewesten te laten fungeren als kiesdistricten voor de Staten-Generaal wordt verwezen naar het antwoord op vraag 56 van de lijst van vragen over de hoofdstukken 1 en 2. Over de vraag of gewesten (tevens) zouden kunnen dienen als kiesdistricten voor Europese verkiezingen, valt thans nog niets te zeggen.

85. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese landen, met name die met een overeenkomstig staatkundig en maatschappelijk bestel, is in de loop der jaren het functioneren van de met onze gemeenten vergelijkbare territoriale eenheden minder bevredigend geworden. De behoefte aan schaalvergroting en aan wijziging van de bevoegdhedenverdeling in de bestuurlijke organisatie is dan ook geen typisch Nederlands verschijnsel. De opmerking van mr. Rijssenbeek, dat de regio's (gewesten) in Europa zullen moeten worden wat in nationaal verband de gemeenten zijn geweest, moet gezien worden tegen de achtergrond van zijn opvatting, dat 'naarmate de nationale entiteiten meer en meer aan gezag en invloed inboeten een verplaatsing te constateren (zal) zijn van gevoelens van lotsverbondenheid in andere richtingen', en dat niet het beeld van Europa de saamhorigheid van de burgers der nieuwe gemeenschap zal vertolken, maar dat het 'veeleer gewestelijke idolen (zullen) zijn die de stedenmaagden uit vroegere tijden zullen opvolgen.' De Regering trekt voorshands in twijfel of een ontwikkeling in vorenstaande zin, indien deze zich al zou voordoen, bevorderd zou moeten worden.

Wat de gewestvorming in Nederland betreft staat de Regering niet de vorming van grensoverschrijdende gewesten voor ogen, zodat die gewestvorming niet tot verzwakking van Nederlandse zeggenschap over Nederlands grondgebied zal leiden.

Hoofdstuk 10. De grondwettelijke procedure voor grondwetsherziening

86. De Grondwet bevat de grondregels van ons staatsbestel. Het is juist, dat daarin geen wijzigingen aangebracht kunnen worden zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld om zich over de herziening van de Grondwet uit te spreken. Voorts betekent het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid een zekere vastheid, waarbij grondwettelijke waarborgen niet tegen de wil van een belangrijke minderheid ongedaan gemaakt kunnen worden. Inderdaad dient respect voor minderheden ook te bestaan in het geval dat geen bijzondere garanties van formeel-juridische aard aanwezig zijn. Dat neemt niet weg, dat het wenselijk is om in het bijzonder waar het gaat om de fundamenteën van ons staatsbestel, dergelijke garanties aan minderheden te geven.

87. De voorgestelde procedure, waarbij een grondwetswijziging in eerste lezing door zowel de Tweede als de Eerste Kamer wordt behandeld alsook in tweede lezing door een nieuw verkozen Tweede Kamer, biedt alle gelegenheid om een grondwetsherziening op een grondige wijze te behandelen.

88. Uit het uitschakelen van de Eerste Kamer van de tweede lezing van een grondwetsherziening volgt niet, dat het parlement en de kiezer niet bij een herziening van de Grondwet worden betrokken. In de eerste lezing worden de door de Tweede Kamer aangenomen voorstellen tot grondwetsherziening door de Eerste Kamer in heroverweging genomen. Nadat Tweede Kamerverkiezingen hebben plaatsgevonden, neemt de nieuwe Tweede Kamer de voorstellen opnieuw in behandeling. De volksraadpleging heeft met deze Tweede Kamerverkiezingen plaatsgehad. Het doel van de tweede lezing is na raadpleging van de kiezers de voorstellen opnieuw in heroverweging te nemen. Het is overbodig om na heroverweging door de Tweede Kamer in de tweede lezing ook de Eerste Kamer de grondwetsvoorstellen nog te doen behandelen.

89. De nieuwe na de eerste lezing van een grondwetsherziening gekozen Tweede Kamer zal gedurende een normale zittingsduur functioneren. Mocht worden verwacht dat haar politieke samenstelling in belangrijke mate zal afwijken van die der vorige Kamer, dan is het wenselijk ten einde een in grote trekken gelijke politieke samenstelling van de Eerste Kamer te verkrijgen, dat deze tegelijk met de Tweede Kamer wordt ontbonden, zodat gelijktijdig verkiezingen voor beide kamers zullen worden gehouden.

90. In de uitschakeling van de Eerste Kamer van de tweede lezing ligt geen reden voor de aanneming van voorstellen tot grondwetswijziging in de Eerste Kamer in de eerste lezing een gekwalificeerde meerderheid voor te schrijven. Na de eerste lezing vindt volksraadpleging plaats. Het zou onjuist zijn aan het voorleggen van grondwetsherzieningsvoorstellen aan de kiezers

een bijzondere beperking te stellen door een gekwalificeerde meerderheid voor aanneming door de Eerste Kamer in de eerste lezing voor te schrijven.

15 november 1974

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Staatssecretaris van Justitie,
J. F. Glastra van Loon