

Vergaderjaar 1996–1997

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 mei 1997

Eerder heb ik toegezegd dat ik uitvoering zou geven aan de motie-De Graaf/Rehwinkel inzake staatkundige vernieuwing (Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 154). Over de kabinetsformatie ontving de Tweede Kamer reeds een notitie van het kabinet. De indieners van de motie hebben tezamen met anderen inmiddels zelf het initiatief genomen tot een grondwetherzieningsvoorstel inzake de uitbreiding van het kiesrecht van niet-Nederlanders. Ook na de afronding van de werkzaamheden van de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing is het kabinet voortgegaan op de weg van staatkundige vernieuwing. In deze brief geef ik, in aanvulling op de eerdere rapportages aan de Staten-Generaal, een overzicht van de onderwerpen en de voorstellen die in dat kader zijn gedaan.

Notities

Bijgaand bied ik u, mede ter uitvoering van de motie-De Graaf/Rehwinkel notities over de volgende onderwerpen aan:

- a. De positie van de Eerste Kamer;
- b. Procedure van grondwetsherziening;
- c. De positie van de staatssecretaris.

Ten aanzien van het onderwerp «constitutionele toetsing» kon het beraad in de ministerraad nog niet worden afgerond. Hierover wordt nader advies gevraagd. Het kabinet verwacht nog vóór het zomerreces een standpunt terzake aan de Staten-Generaal voor te kunnen leggen.

Het kabinet ziet geen aanleiding om wijziging te brengen in de bestaande openbaarheidsregeling van de adviezen van de Raad van State. Ik verwijs ook naar de beantwoording van de vragen van de leden Scheltema-de Nie en De Graaf over het publiceren van hoofdlijnen van wetsvoorstellen (Aanhangsel Handelingen TK 1996–1997, 633). Binnenkort zal een brede notitie over toegankelijkheid van overheidsinformatie aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Opvattingen van de regering op de staatkundige vernieuwing

De opvattingen van de regering over de staatkundige vernieuwing hebben gestalte gekregen in een reeks van voorstellen van verschillende aard.

Sommige voorstellen hebben de vorm gekregen van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening, andere voorstellen dragen de vorm van een gewoon wetsvoorstel terwijl er tenslotte ook notities met een standpunt van het kabinet aan de Kamer zijn gezonden die door de Kamer zijn behandeld of nog op behandeling door de Kamer wachten.

In het regeerakkoord van 1994 is de volgende passage opgenomen: «Wie greep wil krijgen op concrete problemen, moet luisteren naar de burgers die ermee leven. De eis van democratie gaat hand in hand met de eis van doeltreffend beleid. De directe invloed van de machtsuitoefening wordt daarom op verschillende manieren versterkt». Verder spreekt het regeerakkoord in dit verband over de invoering van het correctief wetgevingsreferendum, wijzigingen in het kiesstelsel, vergroting van de directe invloed van de burgers op de politieke machtsvorming, versterking van de positie van de burgers tegenover overheidsinstellingen op basis van de Algemene wet bestuursrecht en een wijziging van de positie van de burgemeester en de wethouder van buiten de raad die tot een betere legitimatie van het college van B&W kan leiden. De regering heeft ten aanzien van deze onderwerpen voorstellen en notities aan de Kamer gezonden.

De regering heeft het niet gelaten bij deze voorstellen en notities. Aan de genoemde punten heeft zij bovendien op eigen initiatief nog diverse andere onderwerpen op het gebied van de staatkundige vernieuwing toegevoegd. Tezamen bevatten deze initiatieven belangrijke impulsen voor staatkundige vernieuwing in de komende jaren. Wij hebben bij het uitwerken van deze concrete standpunten tevens een visie gegeven op de betekenis van uiteenlopende, algemene tendenties als individualisering, internationalisering en het ontstaan van nieuwe relaties tussen burgers en overheid voor het constitutionele recht in ruime zin. Dit geldt natuurlijk voor het ene onderwerp meer dan voor het andere.

In algemene zin gaan wij er niet vanuit dat er een kloof tussen burgers en overheid bestaat. Wel is sprake van veelvormige relaties tussen burger en overheid waarbij burgers bepaalde verwachtingen en opvattingen over de overheid hebben die politiek of meer zakelijk en concreet van karakter zijn. De democratie is bij burgers diep geworteld. Nieuwe ontwikkelingen brengen met zich dat het staatkundig bestel telkens doordacht en, waar aangewezen, aangepast moet worden. Hierbij is van belang dat de Grondwet in 1983 aan een algehele herziening is onderworpen en op de hoogte van de tijd is gebracht. Voor zover de burgers verwachten dat de overheid haar taken efficiënt verricht, blijft het een permanente opgave om de organisatie van de overheid daarvoor zo goed mogelijk in te richten. Het primaat van de politiek komt hier vooral tot uitdrukking in het bestuur van en toezicht op allerlei organen en organisaties die overheids-taken verrichten. In het bijzonder verwijs ik naar de operaties inzake de zelfstandige bestuursorganen (Zbo's) en ook naar de herziening van het adviesstelsel.

Het politieke element van het burgerschap en het maatschappelijke element van de burgerzin komen vooral tot uitdrukking in het (actieve) lidmaatschap van groeperingen als politieke partijen, belangengroepen, de werkzaamheden in maatschappelijke organisaties en politieke organen en het participeren in de besluitvorming op velerlei terreinen. Deze elementen zijn van groot belang voor het functioneren van onze

democratie. Minder dan in het verleden lijken burgers zich hierbij te laten leiden door algemene politieke opvattingen die vanuit een bepaalde visie antwoord geven op uiteenlopende vragen. Eerder bepalen burgers, mede gevoed door de toename van mogelijkheden om informatie te vergaren, in een concreet geval hun keuze op grond van persoonlijke overwegingen. Zowel voor burgers als de overheid is het daarom van belang dat er voldoende instrumenten bestaan die in een concreet geval duidelijk kunnen maken welke opvattingen er bij de burgers bestaan. Naast de verkiezingen, participatie en inspraak zijn daarvoor het referendum, de vergroting van het effect van de voorkeurstem en de versterking van het recht van petitie aangewezen middelen.

Tenslotte hebben wij ook aandacht gegeven aan de betekenis van de internationalisering voor het constitutionele recht. De parlementaire controle op de deelname van de regering aan internationale besluitvorming kan, gelet op de frequentie en het tempo van het internationaal overleg, niet alleen plaatsvinden bij de goedkeuring van verdragen of het stellen van vragen. Het is vooral van belang dat het parlement tijdig beschikt over informatie inzake het internationale aspect van het beleid. Op dit punt heeft de regering het initiatief genomen om deze informatievoorziening te verbeteren waar het gaat om de besluitvorming inzake de Europese Unie. Bovendien zal de regering binnenkort een voorstel tot grondwetsherziening indienen dat het parlement verzekert van de tijdige verschaffing van inlichtingen bij de uitzending van militairen.

Overzicht van in voorbereiding zijnde
grondwetsherzieningsvoorstellen

Van deze gelegenheid maak ik gebruik om u naast de toegezonden notities en de beschouwing over de staatkundige vernieuwing een overzicht te verschaffen van de grondwetsherzieningsvoorstellen die thans in enigerlei stadium van voorbereiding zijn.

Het gaat daarbij om voorstellen van verschillende aard. Deels betreft het voorstellen waarvan de realisering om diverse redenen, waaronder staatkundige vernieuwing, noodzakelijk moet worden geacht en deels om voorstellen die kunnen worden aangemerkt als «onderhoud» van de Grondwet. De indiening daarvan is wenselijk nu zich de gelegenheid van grondwetsherziening voordoet. In het overzicht wordt de volgorde van de artikelen in de Grondwet aangehouden.

1. Recht van petitie

In artikel 5 van de Grondwet is het recht van petitie vastgelegd. De Grondwet laat zich over de reactie op petitie niet uit. De Staatscommissie Cals-Donner heeft de mogelijkheid aan de orde gesteld om in de Grondwet een opdracht voor de wetgever op te nemen om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften. Voornamelijk praktische argumenten hebben er destijds toe geleid dat werd afgezien van zo'n bepaling. De normen die aan de behandeling en beantwoording van verzoekschriften worden gesteld hebben zich echter sinds de totstandkoming van de Grondwet van 1983 steeds verder ontwikkeld tot praktisch bruikbare en breed toepasbare regels, die zich goed lenen voor codificatie. Het recht van petitie, en met name de uitbreiding daarvan met een genormeerde behandeling van verzoeken, kan een belangrijke rol spelen bij het versterken van de banden tussen overheid en burger. Het desbetreffende herzieningsvoorstel is aan de Raad van State om advies gezonden.

2. Binnentreden

In artikel 12 van de Grondwet is het huisrecht verankerd. Het is wenselijk om, overeenkomstig de (recente) Algemene wet op het binnentreden, in het eerste lid van dit artikel de reikwijdte van de grondwettelijk bescherming te verduidelijken en te verbreden. Voorts is het in het tweede lid opgenomen vereiste dat aan de bewoner een schriftelijk verslag van het binnentreden wordt vereist te absoluut gebleken. Uitzonderingen op dit vereiste ten behoeve van de strafverordening en het belang van de staat dienen mogelijk te worden gemaakt. Het desbetreffende herzieningsvoorstel is aan de Raad van State om advies gezonden.

3. Vertrouwelijke communicatie

In artikel 13 is het brief-, telefoon- en telegraafgeheim vastgelegd. Dit artikel dient te worden aangepast aan de technische ontwikkelingen op het gebied van de telecommunicatie. Het onderscheid tussen briefverkeer en correspondentie middels telecommunicatievoorzieningen is niet meer zodanig dat het briefgeheim bijzondere bescherming behoeft in de vorm van een rechterlijke last tot opheffing of beperking van dit recht in de gevallen bij de wet bepaald. Bovendien wordt onderzoek in het belang van de staat op onnodige wijze belemmerd door het vereiste van een rechterlijke last. Het verdient de voorkeur in navolging van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Mensenrechten te Straatsburg een kennisgevingsverplichting op te nemen, voor de gevallen dat overeenkomstig een wettelijke beperking een inbreuk wordt gemaakt op dit grondrecht. Het desbetreffende herzieningsvoorstel is aan de Raad van State om advies gezonden.

4. Bepalingen inzake de voogdij van de Koning

Artikel 34 van de Grondwet bevat een regeling van de voorziening in de voogdij over de minderjarige Koning. Als gevolg van de herziening van het Burgerlijk Wetboek komt de betekenis van het begrip «voogdij» in de Grondwet niet meer overeen met het civielrechtelijke begrip «voogdij». Het is met name van belang dat in de tekst van de Grondwet het publieke belang bij de opvoeding van de minderjarige Koning wordt verzekerd door vermelding van de toeziende voogd (voorheen: Raad van Voogdij). Een daartoe strekkend herzieningsvoorstel zal binnenkort worden ingediend.

5. Correctief wetgevingsreferendum

Dit voorstel tot grondwetsherziening is op 4 december 1996 door de regering ingediend bij de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft op 6 maart 1997 verslag uitgebracht over het voorstel. Vervolgens heeft de regering op 15 april 1997 de nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer gezonden.

6. Modernisering defensiebepalingen

Het herzieningsvoorstel strekt tot modernisering van de bepalingen betreffende de verdediging. De huidige bepalingen dragen in sterke mate het stempel van een uitsluitend nationaal gerichte defensiepolitiek. In het wetsvoorstel zal tevens naar de strekking uitvoering worden gegeven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Middelkoop, waarin werd verzocht een regeling voor te bereiden ten einde het parlement bij uitzending van militairen een instemmingsrecht toe te kennen. Het

herzieningsvoorstel zal binnenkort worden ingediend bij de Staten-Generaal.

7. Nationale ombudsman

Het instituut Nationale ombudsman heeft geen expliciete positie in de Grondwet, maar valt onder de algemene noemer van «algemene onafhankelijk organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsorganen», zoals genoemd in artikel 108 van de Grondwet. In het kader van de behandeling van het voorstel van Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de onverenigbaarheid van het ambt van de Nationale ombudsman met het lidmaatschap van de Staten-Generaal bij een komende grondwetsherziening in artikel 57 van de Grondwet zal worden opgenomen. Aan die toezegging kan redelijkerwijs slechts worden voldaan indien de Nationale ombudsman ook expliciet in de Grondwet wordt vermeld. Gelet op de ervaringen met dit hoge college van staat en het feit dat de Nationale ombudsman is uitgegroeid tot een alomtewees gewaardeerd en gevestigd instituut voor wat betreft de behandeling van klachten gericht tegen de rijksoverheid, is er ook reden om tot een expliciete verankering van dit instituut in de Grondwet over te gaan. Een daartoe strekkend voorstel is op 18 april 1997 bij de Tweede Kamer ingediend.

8. Wijziging van artikel 129 in verband met de wethouder, respectievelijk de gedeputeerde van buiten

Bij brief van 8 november 1995 (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 115) is aan de Tweede Kamer de notitie over de wethouder-niet raadslid en de gedeputeerde-niet statenlid aangeboden. In deze notitie wordt de introductie bepleit van de mogelijkheid van de wethouder-niet raadslid in die zin dat de gemeente de keuze wordt gelaten om overeenkomstig de huidige wettelijke bepalingen wethouders door en uit de raad te benoemen of te opteren voor de mogelijkheid dat alle wethouders niet tevens raadsleden zijn. Dit laatste betekent dat, zodra een wethouder van buiten de raad wordt benoemd, alle zittende wethouders hun raadslidmaatschap verliezen teneinde de homogeniteit in het college te waarborgen. Het betreffende herzieningsvoorstel is recent van advies voorzien door de Raad van State.

9. Deconstitutionalisering benoeming van de commissaris der Koningin en van de burgemeester

Bij brief van 8 november 1995 (Kamerstukken 1995/96, 21 427, nr. 115) is aan de Tweede Kamer de notitie over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin aangeboden. In deze notitie wordt onder meer voorgesteld over te gaan tot deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. De Raad van State heeft onlangs geadviseerd over het betreffende herzieningsvoorstel.

10. Zelfstandige bestuursorganen

De huidige Grondwet bevat geen bepalingen die de positie van en publieke controle op zelfstandige bestuursorganen regelt. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd de tijd nog niet rijp geacht tot opnemning van een dergelijke bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet over te gaan. Thans verkeert de rechtsonwikkeling in een zodanig stadium dat het verantwoord, en ook aangewezen, is een dergelijke stap te zetten. Zowel de omvang als het bestuurlijke en financiële belang van deze

bestuursvorm is inmiddels zodanig dat vermelding niet achterwege mag blijven in de Grondwet. Het herzieningsvoorstel inzake de zelfstandige bestuursorganen is aan de Raad van State om advies gezonden.

11. Opschonen van additionele artikelen

De lopende grondwetsherziening zal worden benut om de uitgewerkte additionele artikelen op te schonen. Twee daartoe strekkende herzieningsvoorstellen zijn op 18 april 1997 bij de Tweede Kamer ingediend.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat er nog een initiatiefvoorstel tot herziening van de Grondwet aanhangig is, te weten het initiatiefvoorstel van het kamerlid Rehwinkel c.s. inzake de uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor provinciale staten.

Een gelijklopende brief zond ik aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

DE POSITIE VAN DE EERSTE KAMER

Vooraf

In de brief van 2 april 1996 heb ik de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de werkzaamheden van de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing en de onderwerpen op de agenda van de commissie die verder zullen worden behandeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tot deze onderwerpen behoort de positie van de Eerste Kamer. Aan de hand van deze notitie leg ik u het standpunt van het kabinet voor inzake enkele aspecten van de rol van de Eerste Kamer in ons staatsbestel.

Deze notitie over de Eerste Kamer is als volgt ingedeeld. Na enkele inleidende opmerkingen over tweekamerstelsels in het algemeen en het tweekamerstelsel in de Nederlandse geschiedenis, wordt kort stilgestaan bij de positie van de Eerste Kamer tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983. Vervolgens komen de ontwikkelingen sedert deze grondwetsherziening aan de orde en de voorstellen tot wijziging die in de afgelopen jaren naar voren zijn gebracht. Tenslotte bevat de notitie het standpunt van het kabinet over mogelijke wijzigingen in de positie van de Eerste Kamer.

1. Inleiding

Het bestaan van twee kamers binnen de volksvertegenwoordiging vindt in niet-federaal ingerichte staten zijn oorsprong in het concept van een machtsevenwicht dat berust op een verschil tussen beide kamers in de wijze waarop zij worden samengesteld en de bevoegdheden waarover zij beschikken.

Zonder enig verschil van institutionele betekenis in samenstelling en bevoegdheden is er geen sprake meer van kamers binnen een parlement maar feitelijk van twee volksvertegenwoordigingen die dubbel werk verrichten en elkaar via gecompliceerde procedures de voorrang betwisten. De effectiviteit van de werkzaamheden van het parlement als geheel, mede in het kader van de wetgeving, is daarmee niet gediend.

Bij het evenwicht tussen beide kamers in een volksvertegenwoordiging is het van belang dat het onderscheid in samenstelling en bevoegdheden zodanig is ingericht dat de aan duplicering verbonden bezwaren op de meest eenvoudige wijze kunnen worden vermeden. Deze uitgangspunten liggen ten grondslag aan de navolgende beschouwing over de positie van de Eerste Kamer.

2. Ontstaan van de Eerste Kamer

Wat is nu de historische achtergrond van het tweekamerstelsel in Nederland? Bij het ontwerpen van de eerste Grondwet achtte G.K. graaf van Hogendorp constitutionele waarborgen tegen overijlde besluiten van een gekozen volksvertegenwoordiging gewenst. Hij zocht de oplossing daarvoor echter niet in een tweekamerstelsel maar achtte het beperkte kiesrecht voor een slechts één kamer tellende Staten-Generaal toereikend. Dit stelsel werd opgenomen in de Grondwet van 1814.

Het tweekamerstelsel werd ingevoerd op aandrang van de vertegenwoordigers uit de zuidelijke Nederlanden die daarbij het Engelse Hogerhuis voor ogen hadden. Dit voorstel werd aanvaard met dien verstande dat de Koning de leden van de Eerste Kamer niet alleen uit de erfelijke adel maar uit de gehele maatschappelijke bovenlaag zou benoemen. In de Grondwet van 1815 kreeg de Tweede Kamer het recht van initiatief en werden de leden via het censuskiesrecht en het districtenstelsel indirect gekozen door de provinciale staten. De Eerste Kamer, geheel bestaande uit door de Koning benoemde leden, ontbeerde het

recht van initiatief maar verkreeg het vetorecht. In de praktijk fungeerde de Eerste Kamer daadwerkelijk als bolwerk tegen de «overijling» van de Tweede Kamer en voorkwam daarmee dat de Koning in voorkomende gevallen van zijn vetorecht gebruik moest maken.

De grondwetsherziening van 1848 bracht zowel op het punt van de samenstelling als op het punt van de bevoegdheden belangrijke veranderingen in het tweekamerstelsel. De Tweede Kamer werd voortaan direct gekozen door de bevolking (althans de kiezers die voldeden aan de eisen van het censuskiesrecht; het algemeen kiesrecht werd pas in het begin van deze eeuw ingevoerd) en verkreeg het recht van amendement. De tegenstanders van de grondwetsherziening van 1848 gingen pas akkoord met het voorstel inzake het tweekamerstelsel onder de voorwaarde dat de Eerste Kamer als bolwerk tegen overijling door de Tweede Kamer behouden zou blijven. Het was echter niet eenvoudig om voor de Eerste Kamer een wijze van samenstelling te vinden die voldoende afweek van de samenstelling van de Tweede Kamer. Tenslotte kwam als oplossing uit de bus dat de Eerste Kamer voortaan zou worden samengesteld als de Tweede Kamer vóór 1848, dus via indirecte verkiezingen door provinciale staten. In essentie is dit stelsel tot op heden gehandhaafd.

In de loop der jaren zijn verschillende voorstellen gedaan omtrent de rol van de Eerste Kamer zoals afschaffing, uitbreiding en beperking van bevoegdheden en wijziging van de samenstelling in corporatieve zin. Het voert te ver om hier een overzicht te bieden van deze voorstellen. Wel wordt kort ingegaan op de wijzigingen in de positie van de Eerste Kamer die bij de grondwetsherziening van 1983 tot stand zijn gekomen en de voorstellen die daarbij en nadien de meeste aandacht hebben gekregen. Het betreft de voorstellen inzake de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer en een terugzendingsrecht.

3. De grondwetsherziening van 1983

De belangrijkste wijziging in de positie van de Eerste Kamer sinds 1848 vond plaats bij de algehele grondwetsherziening van 1983. Deze wijziging betrof de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer.

Tussen 1848 en 1922 was de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer negen jaar waarbij om de drie jaar een derde van de leden aftrad. Dit stelsel werd bij de grondwetsherziening van 1922 gewijzigd in die zin dat de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer werd beperkt tot zes jaar waarbij om de drie jaar de helft van de leden aftrad.

In de Proeve van een nieuwe Grondwet (1966) werd in het voetspoor van het advies van de commissie-Van Schaik (1950) voorgesteld om de leden van de Eerste Kamer voortaan, evenals de leden van de Tweede Kamer, een zittingsduur te geven van vier jaar die voor alle leden op hetzelfde moment zou beginnen en eindigen. Dit voorstel was gebaseerd op bezwaren van technische aard die verband hielden met de verkiezing van de helft van de leden door provinciale staten en de opvatting dat deze bezwaren van technische aard zwaarder wogen dan de behoefte aan een verschil in zittingsduur tussen beide Kamers.

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de commissie-Cals/Donner) sloeg een andere weg in en adviseerde in haar Eindrapport van 1971 met een kleine meerderheid tot handhaving van de Eerste Kamer. Enerzijds deed zij daarbij het voorstel tot een versterking van de democratische legitimatie van de Eerste Kamer door de invoering van directe verkiezing van de leden door de bevolking en een zittingsduur van vier jaar terwijl de Staatscommissie anderzijds een beperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer voorstelde door afschaffing van het recht van enquête en het budgetrecht. De regering nam de voorstellen

van de commissie over maar deze werden door de Tweede Kamer verworpen bij de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet. Die motie hield in dat er geen wijziging mocht komen in de bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer (Kamerstukken II, 1974–1975, 12 944, nr. 22, Handelingen II, 1974–1975, blz. 2449).

De enige verandering die de motie-De Kwaadsteniet wel toeliet, kwam overeen met het voorstel uit de Proeve, n.l. gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer voor een periode van vier jaar door de leden van provinciale staten. Dit voorstel werd tenslotte opgenomen in het wetsvoorstel tot grondwetsherziening dat in 1976 werd ingediend. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel nam de motivering van de Proeve c.q. de commissie-Van Schaik op dit punt ongewijzigd over (Kamerstukken II, 1976–1977, 14 223, nr. 3, blz. 5–7).

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer vestigde senator J.J. Vis er de aandacht op dat de Eerste Kamer hierdoor in bepaalde gevallen een actueler weerspiegeling van de politieke opinie zou gaan vormen dan de Tweede Kamer en dat in dit «voorop lopen ... wel eens de grootste verandering» kon zijn gelegen. Vis constateerde dat electorale winst en verlies voortaan direct zouden worden doorgegeven in de Eerste Kamer en «daar zijn invloed vermoedelijk niet zal missen». De senator onderstreepte zijn betoog door aan te geven dat het aantal zetels dat tussen 1963 en 1980 van politieke kleur verschoot, was toegenomen van negen zetels in 1963 tot negentien zetels in 1977. Hij stelde de vraag of de Eerste Kamer in dit stelsel de gebruikelijke terughoudendheid ten opzichte van het politieke primaat van de Tweede Kamer in acht zou blijven nemen. Minister van Binnenlandse Zaken H. Wiegel meende evenwel dat de voorgestelde wijziging in de zittingsduur geen reden zou vormen voor de Eerste Kamer om de gebruikelijke terughoudendheid prijs te geven (Handelingen I, 1980–1981, blz. 42–43). Hij voegde daaraan toe dat een dergelijke handelwijze niet zou stroken met het karakter en de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer en evenmin in het belang van de Eerste Kamer zelf zou zijn (Handelingen I, 1980–1981, blz. 42, 198–199).

De voorgestelde wijzigingen werden vervolgens opgenomen in de herziene Grondwet van 1983 als de huidige artikelen 52 en 55.

4. Ontwikkelingen sedert de grondwetsherziening van 1983

a. Samenstelling van de Eerste Kamer sedert de grondwetsherziening van 1983

De grondwetsherziening van 1983 bracht geen wijziging in de bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer maar verkleinde in institutionele zin wel het verschil in samenstelling tussen beide Kamers door de invoering van een voor alle leden van de Staten-Generaal in beginsel gelijke, met de verkiezing van de betreffende Kamer aanvangende zittingsduur van vier jaar. Door deze nieuwe wijze van samenstelling van de Eerste Kamer ligt het enige onderscheid met de direct door de bevolking gekozen Tweede Kamer op dit punt nog in de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van provinciale staten. Als gevolg van de grondwetsherziening van 1983 is de mogelijkheid ontstaan dat de Eerste Kamer in zijn geheel, ondanks de getrapte verkiezing, pretendeert zich op basis van de verkiezingen voor provinciale staten te beschouwen als een meer actuele afspiegeling van de opvattingen van de bevolking dan een geruime tijd eerder gekozen Tweede Kamer. Een tweede gevolg van de grondwetsherziening van 1983 ligt in het feit dat de kans op belangrijke verschuivingen in de politieke samenstelling van de Eerste Kamer is vergroot, omdat het resultaat van de verkiezingen voor provinciale staten rechtstreeks doorwerkt in de

samenstelling van de gehele Eerste Kamer. In de jaren tachtig vershoten per verkiezing gemiddeld zeven zetels van politieke kleur maar dit aantal steeg in 1991 tot dertien en in 1995 tot vijftien, een vijfde deel van alle zetels in de Eerste Kamer. Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor in de Tweede Kamer. De genoemde ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de mogelijkheid van actuele, divergerende politieke meerderheden in beide Kamers der Staten-Generaal zich eerder zal voordoen dan voor 1983 het geval was.

De commissie-De Koning, een externe commissie van de door de Tweede Kamer ingestelde commissie-Deetman, meende in 1993 dat met de wijziging van het kiesstelsel in 1983 «derhalve geen gelukkige greep is gedaan» en achtte het stelsel van voor 1983 met de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in gedeelten «meer geëigend» dan de huidige verkiezing van alle leden ineens (Kamerstukken II, 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, blz. 57–60).

Recentelijk vond deze opvatting ook gehoor in de Eerste Kamer bij de woordvoerders van enkele fracties tijdens de jongste algemene beschouwingen (Handelingen I, 1996–1997, blz. 7151, 7158, 8230).

b. Hantering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer sedert de grondwetsherziening van 1983

Het verschil in bevoegdheden tussen beide Kamers is sedert 1848 vrijwel ongewijzigd gebleven maar toch hebben zich ook op dit punt in de praktijk van de jaren na 1983 relevante ontwikkelingen voorgedaan.

Sedert 1983 is sprake van enige toename in de verwerping van wetsvoorstellen en van een toename in de intrekking van wetsvoorstellen na een behandeling in de Eerste Kamer en de aanvaarding van moties door de Eerste Kamer. Ook het aantal novelles is toegenomen.

De Eerste Kamer beschikt formeel niet over het recht van amendement maar is gebruik gaan maken van de bevoegdheid een wetsvoorstel te verwerpen om de regering te bewegen tot het indienen van wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer teneinde feitelijk een wijziging aan te brengen in het wetsvoorstel dat aanhangig is in de Eerste Kamer. Het kan daarbij in materiële zin gaan om wijzigingen van (wetgevings)technische aard maar ook om wijzigingen van inhoudelijke en politiek relevante aard. Voorts kan het in formele zin gaan om wetsvoorstellen van de regering maar de door de Eerste Kamer beoogde wijzigingen kunnen evenzeer betrekking hebben op initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer of amendementen van de Tweede Kamer die onderdeel uitmaken van wetsvoorstellen die de regering heeft ingediend. Deze gang van zaken waarbij de Eerste Kamer feitelijk een verkapt recht van amendement hanteert, is, aldus ook de commissie-Deetman (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 427, nr. 3, blz. 23), niet alleen vanuit constitutioneel oogpunt onbevredigend maar in de praktijk van de wetgeving bovendien omslachtig en tijdrovend.

c. Constitutionele positie van de Eerste Kamer

Constitutioneel berust het politieke primaat in de Staten-Generaal bij de direct gekozen Tweede Kamer. Daarmee correspondeert de regel van een terughoudende opstelling door de Eerste Kamer.

Het risico is aanwezig dat de gevolgen van de wijziging in de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer, de toename van het aantal zetels dat per verkiezing van politieke kleur verschieft, de grotere kans op divergerende politieke meerderheden en de manier waarop de Eerste Kamer de bevoegdheden in het proces van wetgeving hanteert, leiden tot een erosie van de genoemde regel en mogelijk ook tot geschillen die de wetgeving vertragen.

Dit vormt een probleem in het Nederlandse constitutionele bestel dat

niet voorziet in een doeltreffende regeling voor de oplossing van conflicten met de Eerste Kamer. Tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer biedt geen oplossing zolang de politieke samenstelling van het kiescollege van de Eerste Kamer, de leden van provinciale staten, ongewijzigd blijft. Indien geen verkiezingen voor provinciale staten hebben plaatsgevonden, moet worden aangenomen dat de politieke samenstelling van de Eerste Kamer onveranderd blijft. Hoogstens kunnen er enkele verschuivingen plaatsvinden in de personele samenstelling van de Eerste Kamer maar het ligt niet in de rede om aan te nemen dat hiermee de oorzaak van een belangrijk conflict kan worden weggenomen. De Eerste Kamer kan voorts niet op een zinvolle wijze worden betrokken bij het regeerakkoord tussen de betrokken fracties van de Tweede Kamer omdat de zittingsperioden van beide Kamers niet gelijk lopen. Evenmin bestaat er een geregelde en doorzichtige procedure van overleg tussen beide Kamers om geschillen te beslechten zodat ook in dit geval impasses kunnen ontstaan. Daarom is bij een geschil de voortgang van de wetgeving in elk geval het kind van de rekening.

5. Voorstellen ten aanzien van de samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer

In de afgelopen jaren zijn de bovenstaande problemen verscheidene malen binnen en buiten het parlement aan de orde gesteld. In de Tweede Kamer is hierover o.a. gesproken bij de grondwetsherziening van 1983 (o.a. Kamerstukken II, 1979–1980, 16 131, nr. 2) en in de debatten over de rapporten van de commissie-Deetman en de commissie-De Koning in 1993. Zowel ten aanzien van de samenstelling als van de bevoegdheden van de Eerste Kamer zijn diverse voorstellen gedaan. Het kabinet heeft enkele voorstellen geïnventariseerd die beogen de voor het functioneren van de Staten-Generaal belangrijke institutionele verschillen in samenstelling en bevoegdheden tussen beide Kamers opnieuw accent te geven in de gevallen waar deze verschillen aan betekenis hebben ingeboet.

5.1. Samenstelling van de Eerste Kamer

Wat de samenstelling van de Eerste Kamer betreft gaat het in hoofdzaak om de volgende mogelijkheden die, gelet op de grondwettelijke bepalingen over de samenstelling van de Eerste Kamer, allen grondwetsherziening vergen met uitzondering van de onder f genoemde optie.

a. Directe verkiezing van de Eerste Kamer

Directe verkiezing van de Eerste Kamer houdt in dat de Eerste Kamer dezelfde legitimatie verkrijgt als de Tweede Kamer. De Eerste Kamer zal hierbij minder genegen zijn het politieke primaat van de Tweede Kamer te aanvaarden en eerder gebruik maken van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, inclusief het vetorecht. De verhouding tussen beide Kamers, de verhouding tussen de Eerste Kamer en de regering en de voortgang van de wetgeving komen dan onder druk te staan. Deze ontwikkeling kan zich vooral voordoen in de situatie waarin de Eerste Kamer geruime tijd na de verkiezingen van de Tweede Kamer wordt gekozen. In dat geval beschikt de Eerste Kamer over de meest actuele democratische legitimatie en mogelijk tevens over een politieke samenstelling die wezenlijk afwijkt van de Tweede Kamer.

b. Gelijktijdige verkiezing van beide Kamers

Gelijktijdige verkiezing van beide Kamers komt tegemoet aan het bezwaar dat een van beide Kamers zich beschouwt als de meest recente afspiegeling van de opvattingen van de bevolking. Bovendien wordt de

mogelijkheid van actuele, politiek divergerende meerderheden in beide Kamers hierdoor aanzienlijk beperkt.

Een bezwaar tegen deze gelijktijdige verkiezing is evenwel dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor provinciale staten eveneens ongeveer gelijktijdig moeten plaatsvinden waardoor het eigen karakter van beide verkiezingen aan betekenis verliest. Voorts zal een voortijdige ontbinding van een van beide Kamers automatisch moeten leiden tot ontbinding van de andere Kamer en, gelet op de ratio van het voorstel, eveneens tot nieuwe verkiezingen voor provinciale staten. Hiermee krijgt de bevoegdheid van de regering tot ontbinding van een van beide Kamers (artikel 64 Grondwet) een aanmerkelijk ruimere werking dan noodzakelijk is voor hetgeen met de ontbinding wordt beoogd.

c. Directe verkiezing van de Staten-Generaal als geheel

Een directe verkiezing van de Staten-Generaal als geheel waarbij de gekozen leden van de Staten-Generaal zich na de verkiezing verdelen over de Tweede Kamer en de Eerste Kamer (Bataafs/Noors stelsel), voorkomt dat er ten aanzien van de actualiteit van de democratische legitimatie en de politieke samenstelling verschillen ontstaan tussen de beide Kamers met hun onderscheiden bevoegdheden. Deze optie is in de variant die de commissie-Burger daarvan ontwikkelde, bestudeerd en verworpen door de meerderheid van de commissie-De Koning (Kamerstukken II, 1992–1993, 21 427, nrs. 36–37, 58–60).

De versterking van de democratische legitimatie van de Eerste Kamer die het Bataafs-Noorse stelsel in algemene zin inhoudt ten opzichte van de bestaande situatie, kan ertoe leiden dat de Eerste Kamer het politieke primaat van de Tweede Kamer minder snel aanvaardt en eerder gebruik zal maken van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, inclusief het vetorecht. Hierdoor kunnen – evenals in de eerste optie inzake de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer, zij het in mindere mate, en ongeacht eventuele constitutionele conflictregelingen – de verhouding tussen de Kamers, de verhouding tussen Eerste Kamer en regering en voorts het tempo van de wetgeving permanent onder druk komen te staan.

d. Vervanging van provinciale staten als kiescollege van de Eerste Kamer door de Tweede Kamer

Verschillen in samenstelling tussen beide Kamers naar actualiteit en naar politieke meerderheid ontstaan als gevolg van de uiteenlopende data voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en van provinciale staten. Deze verschillen verdwijnen als de leden van provinciale staten als kiescollege worden vervangen door de leden van de Tweede Kamer. Bovendien wint het eigen karakter van de verkiezingen voor provinciale staten enerzijds en de verkiezing voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal anderzijds aan betekenis.

Deze verschuivingen zullen ertoe kunnen leiden dat de leden van de Eerste Kamer zich bij de beoordeling van wetsvoorstellen eerder zullen laten leiden door de opvattingen die daarover door de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht. In deze situatie komt het accent van de rol van de Eerste Kamer meer te liggen bij de heroverweging van wetsvoorstellen dan bij de hantering van het vetorecht zodat de invoering van een terugzendingsrecht overweging verdient. Ten opzichte van de regering zal er als gevolg van de verandering van het kiescollege geen wijziging optreden in de zelfstandige positie van de Eerste Kamer bij de beoordeling van wetsvoorstellen.

e. Wijziging van de huidige zittingsduur van vier jaar die voor alle leden van de Eerste Kamer gelijktijdig begint in een zittingsduur van zes jaar voor alle leden van de Eerste Kamer waarbij de helft van de leden om de drie jaar aftreedt en opnieuw wordt gekozen door provinciale staten (de situatie die bestond voor de algehele grondwetsherziening van 1983).

Voor 1983 gold als een bezwaar van de Eerste Kamer tegen dit stelsel dat de leden van de Eerste Kamer hun zittingstermijn zelden of nooit konden volmaken ten gevolge van tussentijdse ontbindingen naar aanleiding van verschillende grondwetsherzieningen. Dit bezwaar van de vanuit het gezichtspunt van de Eerste Kamer voortijdige ontbinding is inmiddels vervallen omdat de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening is geschrapt bij de grondwetsherziening van 1996. Terugkeer naar de oorspronkelijke situatie van voor 1983 stelt buiten twijfel dat alleen de samenstelling van de Tweede Kamer in zijn geheel de meeste recente afspiegeling van de opvatting van de bevolking vertegenwoordigt. Daarom achtte de commissie-De Koning, zoals hierboven aangehaald, het stelsel van voor 1983 ook meer geëigend dan het huidige stelsel. Bovendien verkleint dit stelsel de mogelijkheid van actuele, divergerende politieke meerderheden in beide Kamers die kunnen leiden tot impasses die in ons constitutionele bestel niet door middel van een passende institutionele voorziening doorbroken kunnen worden. Tenslotte kan worden opgemerkt dat de bezwaren van technische aard tegen het stelsel van voor 1983, met name de verkiezing van de helft van de leden van de Eerste Kamer door een groep provincies die tezamen een deel van het land vormen, eerder kunnen worden opgevat als een uitwerking van dit stelsel die goed aansluit bij de opvatting over de verhouding tussen beide Kamers die eraan ten grondslag ligt.

5.2. Terugzendingsrecht

De hierboven geschetste ontwikkelingen in het optreden van de Eerste Kamer ten aanzien van de verwerping van wetsvoorstellen, de totstandkoming van novelles en het aanvaarden van moties over de uitvoering van wetsvoorstellen maken het van belang om de gedane voorstellen voor een terugzendingsrecht nogmaals te inventariseren.

Voorstellen voor een terugzendingsrecht zijn verschillende malen naar voren gebracht, o.a. bij de voorbereiding en totstandkoming van de algehele grondwetsherziening van 1983 (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 131, nr. 1), bij de debatten over de hierboven genoemde rapporten van de commissie-Deetman en de commissie-De Koning en recentelijk bij de jongste algemene beschouwingen in de Eerste Kamer (Handelingen I 1996–1997, blz. 7158, 8225, 8230).

In de discussie over het terugzendingsrecht in het verleden zijn vele varianten aan de orde geweest.

Bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening werd in 1975 een motie-De Kwaadsteniet ingediend tot invoering van een terugzendingsrecht als aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer. De regering keerde zich tegen deze motie omdat deze zou leiden tot vertraging in de wetgeving. Ook een meerderheid van de woordvoerders in de Tweede Kamer liet blijken niet te voelen voor de motie omdat men bezwaar had tegen een uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer of verwachtte dat de Eerste Kamer van deze aanvullende bevoegdheid geen gebruik zou maken.

De motie werd vervolgens ingetrokken (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 131, nr. 1, blz. 19–30).

Bij de algehele grondwetsherziening is in 1980 een motie-Van Thijn ingediend om het vetorecht te vervangen door een terugzendingrecht. Dit voorstel werd verworpen omdat het niet strookte met het bij de algehele grondwetsherziening door de Tweede Kamer aanvaarde uitgangspunt dat de bevoegdheden van de Eerste Kamer ongewijzigd zouden blijven (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 131, nr. 1, blz. 13–18).

Binnen de commissie-Deetman (Kamerstukken II 1990–1991, nr. 21 427, nr. 3, blz. 22–24) werd de invoering van een terugzendingrecht van de Eerste Kamer geopperd waarbij de Tweede Kamer definitief beslist over het teruggezonden voorstel. De Eerste Kamer doet door het besluit tot terugzending voor dat geval afstand van het vetorecht.

Het voorstel van de commissie-Deetman is niet in stemming gebracht in de Tweede Kamer.

Het door de commissie-De Koning gedane voorstel vormt een uitwerking van de motie-De Kwaadsteniet omdat de Eerste Kamer het vetorecht volledig behoudt en daarnaast de beschikking krijgt over het terugzendingrecht. Volgens de commissie-de Koning kan de Eerste Kamer hiermee tijd voor reflectie bedingen en tevens regering en Tweede Kamer verplichten tot een openbare heroverweging van (onderdelen van) het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 36–37, blz. 66). Het voorstel van de commissie-De Koning is niet in stemming gebracht.

In 1993 werd de motie-Jurgens tijdens de debatten over de rapporten van de commissie-Deetman en de commissie-De Koning (Kamerstukken II, 1993–1994, 21 427, nr. 81) ingediend. De motie bevat in de kern een weergave van de hierboven genoemde voorstellen van de commissie-Deetman en de commissie-De Koning met de eigen toevoeging dat de Eerste Kamer bij de terugzending aantekening maakt van de specifieke bezwaren tegen het wetsvoorstel. De voorstellen van de commissie-Deetman (Tweede Kamer beslist definitief over een teruggezonden wetsvoorstel) en de commissie-De Koning (Eerste Kamer behoudt het vetorecht over een teruggezonden wetsvoorstel) sluiten een dergelijke aantekening niet uit maar functioneren optimaal als een dergelijke aantekening plaatsvindt.

Het nieuwe element in de motie-Jurgens is gelegen in de inschakeling van de verenigde vergadering als instrument ter beslechting van een dreigend geschil tussen beide Kamers naar aanleiding van de dreigende verwerping van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer. De motie-Jurgens werd verworpen.

De motie-Wolffensperger vormt een variant op het voorstel van de commissie-De Koning (Eerste Kamer behoudt vetorecht over teruggezonden wetsvoorstel) en de daaraan door de motie-Jurgens toegevoegde verfijning ten aanzien van de vermelding van specifieke bezwaren met het verschil dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel pas kan terugzenden indien de begeleidende aantekening met het specifieke bezwaar bij gekwalificeerde meerderheid is vastgesteld.

Vastgesteld kan worden dat tal van varianten van het terugzendingrecht met elk hun eigen voordelen en bezwaren de revue zijn gepasseerd, zonder dat dit tot de introductie van het terugzendingrecht heeft geleid.

Voor de invoering van een terugzendingrecht kan pleiten dat daarmee impasses tussen Tweede en Eerste Kamer over bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen tot een oplossing kunnen worden gebracht. Door de mogelijkheid van terugzending kan, zo wordt wel gesteld, de praktijk van het «verkapt recht van amendement» van de Eerste Kamer worden teruggedrongen. De ontwikkeling van een verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer vindt evenwel zijn oorzaak in de

bevoegdheid van de Eerste Kamer om wetsvoorstellen te verwerpen. Teneinde de mogelijke verwerping van een wetsvoorstel te voorkomen kan de regering zich bereid tonen om aan de wensen van de Eerste Kamer tot wijziging van een wetsvoorstel tegemoet te komen door de indiening bij de Tweede Kamer van een aangepast wetsvoorstel («novelle»). Zolang de Eerste Kamer het vetorecht behoudt zal deze mogelijkheid blijven bestaan.

Als bezwaar tegen het terugzendingrecht geldt dat zakelijk een vertragende invloed van het terugzendingrecht op de gang en duur van het wetsgevingsprocesprocedure is te verwachten. Het recht van terugzending zal naar verwachting door de Eerste Kamer worden aangewend wanneer deze Kamer min of meer gewichtige wijzigingen wenselijk acht in een door de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel. Deze weg zal naar verwachting makkelijker worden ingeslagen dan de verwerping van het gehele wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd. Die ontwikkeling zou kunnen leiden tot een groei in de richting van een Senaat met vergelijkbare bevoegdheden als die van de andere Kamer. De Eerste Kamer zou dan haar positie gewijzigd kunnen zien in meer het medebepalen van de inhoud van wetsvoorstellen en daarmee een doublure vormen met de Tweede Kamer. Dat zou afbreuk doen aan de sinds jaar en dag bestaande taak van heroverweging van de Eerste Kamer en afbreuk doen aan de respectering van het primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer.

Overigens wordt opgemerkt dat de genoemde bezwaren niet bij alle varianten in dezelfde mate gelden. Met name geldt dat voor de variant van het terugzendingrecht waarbij het vetorecht van de Eerste Kamer wordt vervangen door het terugzendingrecht.

6. Conclusies

In de inleiding van deze notitie is aangegeven dat het voor het evenwicht tussen beide Kamers van belang is dat het onderscheid in samenstelling en bevoegdheden zodanig is ingericht dat de aan duplicering verbonden bezwaren zo eenvoudig mogelijk kunnen worden vermeden. Dit vormt het uitgangspunt van de regering bij de beoordeling van de verhouding tussen beide Kamers en mogelijke wijzigingen in deze verhouding. Het gaat daarbij om de relatie tussen de onderscheiden wijze van samenstelling en bevoegdheden van de Kamers en de manier waarop deze relatie in de praktijk gestalte heeft gekregen.

Sedert de algehele grondwetsherziening van 1983 is een constitutionele verschuiving opgetreden in de verhouding tussen beide Kamers als gevolg van de invoering van de gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer. Afhankelijk van het tijdstip van de verkiezing van beide Kamers kan gesteld worden dat de Eerste Kamer gedurende kortere of langere tijd een meer actuele afspiegeling vormt van de opvattingen van de kiezers dan de Tweede Kamer. Dit effect wordt weliswaar aanzienlijk beperkt door het feit dat de leden van de Eerste Kamer niet direct worden gekozen maar ten opzichte van de situatie van voor 1983 heeft het argument van de meer recente afspiegeling van de Eerste Kamer zonder meer aan betekenis gewonnen.

Deze constitutioneel bepaalde ontwikkeling inzake de samenstelling van de Eerste Kamer blijkt in de praktijk sedert 1983 ook een pendant gekregen te hebben in het gebruik van de overigens ongewijzigd gebleven bevoegdheden van de Eerste Kamer. Dit is met name het geval bij de verwerping van wetsvoorstellen, de intrekking van wetsvoorstellen na een mondelinge of schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer, de toename van verzoeken van de Eerste Kamer tot indiening van novelles, en de aanvaarding van moties over de uitvoering van wetsvoorstellen.

In algemene zin zijn in dit geval derhalve de verhouding tussen de Kamers, de regering en de Eerste Kamer en de voortgang van het wetgevingsproces in het geding. Deze ontwikkelingen verdienen de aandacht omdat de Grondwet geen voorziening bevat waardoor in een concreet geval op eenvoudige en effectieve wijze een geschil tussen beide Kamers kan worden opgelost. De regering acht het daarom van belang om hierover met u van gedachten te wisselen aan de hand van de geschetste inventarisatie van mogelijke benaderingen.

Bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 is niet bij voortduring het evenwicht in de relatie tussen samenstelling en bevoegdheden in het oog gehouden. Zowel het aanvankelijke voorstel van de regering voor een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer met gelijktijdige afschaffing van het budgetrecht en de vertrouwensregel in de Eerste Kamer als de ruimte die de daarop volgende motie-De Kwaadsteniet bood voor de invoering van een gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer bij handhaving van de bestaande bevoegdheden, gingen voorbij aan de gevolgen van een versterking van de legitimatie van de Eerste Kamer als geheel voor de opstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer en de hantering van de bevoegdheden van de Eerste Kamer in het proces van wetgeving.

In dit verband kan er ook op worden gewezen dat de gevolgen van de in het voetspoor van de motie-De Kwaadsteniet aangepaste wijze van samenstelling van de Eerste Kamer voor de betekenis van de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening indertijd evenmin ten principale onder ogen zijn gezien. Op dit laatste punt is de Grondwet echter onlangs herzien.

Tenslotte heeft men in 1983 onvoldoende stilgestaan bij de door Vis gesignaleerde ontwikkeling in het aantal zetels dat per verkiezing van politieke kleur verschiet die ertoe bijdraagt dat volgens de sedert 1983 geldende wijze van samenstelling eerder het risico ontstaat van divergerende politieke meerderheden in beide Kamers.

Gelet op de bovenstaande beschouwingen over de verhouding tussen beide Kamers, de voortgang van de wetgeving en de constitutionele positie van de Eerste Kamer is de regering van opvatting dat het van belang is om in overleg te bezien of de samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer aanpassing behoeven om een optimaal functioneren van de volksvertegenwoordiging als geheel en het proces van wetgeving te bevorderen.

Met het oog op dit overleg heeft de regering een voorkeur voor de bespreking van het voorstel inzake een terugkeer naar het stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer van voor 1983 omdat dit voorstel de mogelijkheid van een constitutionele impasse als gevolg van het ontstaan van actuele, divergerende politieke meerderheden in beide Kamers beperken en geen impuls inhouden voor een verdere ontwikkeling van de praktijk van de novelles.

De onderscheiden bevoegdheden van beide Kamers kunnen op deze wijze geheel tot hun recht komen zodat er geen aanleiding bestaat om hieraan enigerlei voorstel omtrent een variant van het terugzendingsrecht te verbinden.

Het kabinet stelt voor om aan de hand van deze nota nader van gedachten te wisselen over de geschetste ontwikkelingen en aspecten van de positie van de Eerste Kamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

DE PROCEDURE VAN GRONDWETSHERZIENING

1. Inleiding

De procedure van grondwetsherziening heeft van oudsher veel aandacht gehad. Recent was dit weer het geval in verband met de behandeling in de Staten-Generaal in de eerste maanden van 1994 van het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet.¹ Dit voorstel strekte er toe bij de procedure van grondwetsherziening de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer na de eerste lezing te laten vervallen. Het grondwetsherzieningsvoorstel is inmiddels in werking getreden (Stb. 1995, 403).

Bij de eerste lezing van het voorstel werd in beide kamers der Staten-Generaal gesproken over mogelijke alternatieven voor de bestaande procedure van grondwetsherziening. In de Tweede Kamer werd de regering gevraagd over dit onderwerp een notitie op te stellen. In eerste instantie werd ter voldoening aan een daartoe strekkend verzoek van het Tweede-Kamerlid Mateman aan die Kamer een notitie gezonden over het constitutioneel referendum.² In die notitie werd een beschrijving gegeven van de mogelijkheden het referendum een plaats te geven in de procedure van grondwetsherziening.

In deze nota wordt in meer algemene zin ingegaan op mogelijke alternatieven bij de procedure van grondwetsherziening. Een dergelijke notitie werd reeds bij de behandeling van wetsvoorstel 23 575 (het hierboven vermelde voorstel inzake de procedure van grondwetswijziging) door het vorige kabinet aan de Tweede Kamer toegezegd. Deze toezegging is door het huidige kabinet herhaald bij de tweede lezing van het genoemde voorstel in de Tweede Kamer.

In de voorliggende nota worden na een schets van de belangrijkste kenmerken van de bestaande procedure, waaronder begrepen een overzicht van eerdere wijzigingsvoorstellen, verschillende alternatieven aan de orde gesteld, bezien in het licht van twee bestaande wezenlijke elementen in de huidige procedure. Dat zijn a) twee lezingen door de Staten-Generaal met ontbinding van de Tweede Kamer na de eerste lezing, met de mogelijkheid van invloed van kiezers op grondwetswijziging en b) bij de tweede lezing het vereiste van een twee derden meerderheid in beide kamers. Deze elementen zijn tot nu toe essentieel geacht, teneinde de mogelijkheid van een lichtvaardige wijziging van de Grondwet te vermijden. Daarbij is betrokken de vraag of een meer efficiënte procedure van grondwetsherziening mogelijk is.

2. Kenmerken van de procedure van grondwetsherziening

De Grondwet kenmerkt zich doordat daarin de grondrechten van burgers, de hoofdlijnen van de staatsinrichting en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen zijn vastgelegd. Daaraan is van oudsher de gedachte verbonden dat voor wijziging van de Grondwet een bijzondere procedure moet worden gevolgd. Deze houdt thans in dat na de eerste lezing van een wijzigingsvoorstel de Tweede Kamer wordt ontbonden – tot vóór de laatste grondwetsherziening de beide kamers – waardoor de kiezers langs indirecte weg over het voorstel een uitspraak kunnen doen. Bij de tweede lezing is sprake van aanvaarding of verwerping van het voorstel. Een tweede hoofdelement is dat bij de tweede lezing in de Staten-Generaal niet een gewone meerderheid van stemmen maar een versterkte meerderheid vereist is.

Deze elementen zijn opgenomen in het huidige artikel 137 van de Grondwet. Dit artikel luidt:

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 575; Kamerstukken I 1993/94, 23 575, nr. 262.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 774, nr. 1.

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.
2. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.
3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
5. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

De regeling, die wat betreft de hoofdlijnen dateert van 1848, is in het verleden herhaalde malen aan nadere overweging onderworpen.

Een kort historisch overzicht lijkt hier op zijn plaats. Wat betreft de grondwettelijke herzieningsprocedure is men vanaf 1814 uitgegaan van een behandeling in twee instanties. Daarbij gold aanvankelijk dat voor de tweede lezing het aantal leden van de Staten-Generaal – vanaf 1815, bij de introductie van het tweekamerstelsel, het aantal leden van de Tweede Kamer – verdubbeld zou worden. Dit laatste vereiste kwam te vervallen bij de grondwetsherziening van 1848. Afgewezen werd toen ook de gedachte van een verenigde vergadering van beide kamers voor de tweede lezing. Wel gehandhaafd bleef het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid bij de tweede lezing.

Het in 1848 bepaalde stelsel bleef gehandhaafd tot de laatste grondwetsherziening, al zijn er in de tussentijd vele pogingen tot wijziging daarvan ondernomen. Zo stelde een staatscommissie in 1883 voor de tweede behandeling door de nieuwe kamers te laten plaatsvinden in verenigde vergadering, waarin met enkelvoudige meerderheid zou worden beslist. Tot een voorstel van de regering kwam het toen niet. Staatscommissies van 1905 en 1910 namen daarna het voorstel van de staatscommissie van 1883 over. De regering bracht in haar voorstel van 1913 hierin een geringe wijziging aan, door bij de tweede lezing voor de verenigde vergadering een enkelvoudige meerderheid voor te schrijven zowel wat betreft de leden van de Eerste Kamer als wat betreft die van de Tweede Kamer. De regering kwam hiertoe omdat zij meende dat «bij de stemming geene combinatie van eene minderheid met eene meerderheid uit de andere Kamer den doorslag mag geven.» Verdergaand waren de voorstellen van de Staatscommissie van 1918. Daarin werd behandeling in slechts één lezing voorgesteld, althans indien in beide kamers een meerderheid van twee derden was behaald. Indien dit niet het geval was, maar er wel een enkelvoudige meerderheid in beide kamers was, zou het voorstel aan een volksstemming worden onderworpen. Het voorstel zou dan twee derden van de door de kiezers uitgebrachte stemmen moeten verkrijgen.

De regering nam dit voorstel over. In de Tweede Kamer kwamen evenwel uiteenlopende bezwaren naar voren, variërend van bezwaar tegen de mogelijkheid dat bij een gekwalificeerde meerderheid in de kamers een grondwetsherziening tot stand kon komen zonder raadpleging van de kiezers, tot bezwaar tegen de eis van een gekwalificeerde meerderheid bij de volksstemming, terwijl weer anderen zich verzetten tegen de mogelijkheid van een volksstemming hoe dan ook. Alle ingediende amendementen en vervolgens ook het regeringsvoorstel werden in 1922 verworpen.

In het bijzonder twee bezwaren tegen de geldende procedure werden ook nadien nog herhaaldelijk naar voren gebracht.

In de eerste plaats betrof dit de mogelijkheid dat een minderheid in de Eerste Kamer, welke kamer verkozen is door provinciale staten, een voorstel kan tegenhouden dat door een overgrote meerderheid van de rechtstreeks verkozen Tweede Kamer is aanvaard. En in de tweede plaats werd gewezen op het slechts betrekkelijke belang van de kiezersraadpleging, waar praktisch was geworden de ontbindingsverkiezing voor grondwetsherziening te laten samenvallen met de reguliere verkiezing voor de Tweede Kamer. Dit bracht bijvoorbeeld Oud tot de volgende verzuchting: «Een regeling, die dergelijke mogelijkheden in zich bevat, wordt beter niet ongewijzigd gehandhaafd.»¹

Om aan de genoemde bezwaren tegemoet te komen stelde de regering, op basis van een rapport van een staatscommissie, in 1946 voor om in plaats van ontbinding van de kamers na de eerste lezing te komen tot een nieuw te kiezen Kamer voor Grondwetsherziening. Deze rechtstreeks verkozen Kamer zou bij de tweede lezing de beslissing van de bestaande kamers overnemen, waarbij een meerderheidseis van drie vijfden zou gelden. Het voorstel sneuvelde bij de tweede lezing in de Tweede Kamer.

Een nieuwe poging tot introductie van een Grondwetskamer werd ondernomen bij de grondwetsherziening van 1953. Het meerderheidsvereiste werd in dit geval gesteld op twee derden. Ook dit voorstel vond, ditmaal reeds bij de eerste lezing, geen genade in de ogen van de Tweede Kamer.

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de Commissie-Cals/Donner) wees in 1971 de gedachte af de tweede lezing te doen plaatsvinden in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Ook een afzonderlijke Grondwetskamer en de mogelijkheid van een referendum werden door de commissie afgewezen. In deze afwijzing kon de regering zich toentertijd vinden. In de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid trok de regering twee conclusies:

- «Voor het stelsel van grondwetsherziening dient aan het vereiste van twee lezingen door de Staten-Generaal met een daartussen liggende verkiezing te worden vastgehouden. Het instituut van de Grondwetskamer wordt afgewezen. Een twee derde meerderheid blijft bij de tweede lezing vereist.
- De Eerste Kamer ware niet meer bij de behandeling van een grondwetsherziening in tweede lezing te betrekken.»²

De tweede conclusie verdween van tafel door aanvaarding in de Tweede Kamer van een motie-De Kwaadsteniet, waarin in algemene zin werd uitgesproken dat de Eerste Kamer de haar toekomende taken en bevoegdheden zou moeten behouden.³ Daarmee werd bij de algehele grondwetsherziening van 1983 aan het bestaande stelsel vastgehouden. Als nieuw punt werd slechts gecreëerd de mogelijkheid voor de Tweede Kamer te besluiten tot splitsing van een voorstel.

Tenslotte dienen hier ook nog latere ontwikkelingen te worden vermeld. In 1985 werd in de Eerste Kamer een motie-Vis aanvaard, waarin werd uitgesproken dat gelijktijdige ontbinding van beide kamers ter gelegenheid van grondwetsherziening niet dwingend is voorgeschreven.⁴ De regering verzette zich gesteund door de Raad van State tegen deze gedachte, maar is daarop teruggekomen bij de ontbinding van de beide kamers ter gelegenheid van de laatste grondwetsherziening.

Vermelding verdient verder het eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (de commissie-Biesheuvel), handelend over referendum en volksinitiatief.

¹ P. J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II, 2e druk, 1970, blz. 42.

² Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2, blz. 17.

³ Kamerstukken II 1974/75, 12 944, nr. 22.

⁴ Kamerstukken I 1984/85, 18 179, nr. 136 d.

Wat betreft herziening van de Grondwet merkte de commissie op dat de mogelijkheid van een referendum alleen zou moeten openstaan na de aanneming van de herziening door het parlement in tweede lezing. Een mogelijk referendum reeds na de eerste lezing achtte de commissie minder wenselijk, omdat het – in de opzet van de commissie over het correctief wetgevingsreferendum – anders mogelijk is dat twee referenda worden gehouden over één onderwerp.¹

In het kader van de discussie over staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing over het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer werd in 1993 een motie-Jurgens ingediend, waarin bepleit werd de verplichte ontbinding van beide kamers na de eerste lezing van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening af te schaffen.² De motie verkreeg geen meerderheid.

Op één punt werd nadien de procedure nog gewijzigd. De laatste grondwetsherziening (1996) heeft, zoals hiervoor is aangegeven, bewerkstelligd dat de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer na de eerste lezing is komen te vervallen.

3. Argumenten

Blijk gevend van zowel historisch als voorspellend inzicht schreef Buys in 1884 over de procedure van grondwetsherziening dat «er ternauwernood één vraagstuk van constitutioneel staatsrecht is, dat zich beter leent tot eene groote verscheidenheid van oplossingen.»³ Met deze uitspraak in gedachten worden hierna verschillende varianten besproken.

3.1. Grondwetskamer

Niet de reguliere kamers der Staten-Generaal maar een apart daarvoor gekozen kamer zou volgens eerdere ideeën moeten oordelen over voorstellen tot grondwetsherziening. Denkbaar is dat een dergelijke Grondwetskamer in de procedure hetzij in eerste – en enige – lezing, hetzij in tweede lezing zou optreden. Voorstanders van een dergelijke constructie, die overigens allen het oog hebben op de tweede lezing, voeren daarvoor in hoofdzaak drie argumenten aan.

In de eerste plaats wordt gesteld dat hiermee de beoordeling door de kiezers van grondwetsherzieningsvoorstellen wordt losgekoppeld van andere politieke onderwerpen die bij verkiezingen een rol spelen. De inspraak van de kiezers over aanhangige herzieningsvoorstellen kan, conform de bedoeling van de Grondwet, zuiverder worden. Een tweede voordeel is volgens voorstanders dat in tweede lezing ook anderen dan uitsluitend vakpolitici zich over de wetsvoorstellen kunnen buigen. En als derde voordeel wordt genoemd dat geen ontbinding van de Tweede Kamer – in het verleden beide kamers – meer nodig is, zodat de lopende werkzaamheden van regering en parlement ongestoord kunnen doorgaan.

Tegenstanders van, althans sceptici bij, een aparte Grondwetskamer overwegen het volgende. Zij betwijfelen of het element van volksraadpleging over aanhangige grondwetsherzieningsvoorstellen al te letterlijk moet worden genomen. Het gaat erom de kiezer in de gelegenheid te stellen zijn veto over voorgestelde veranderingen uit te spreken; het zou te ver gaan de kiezer te verplichten over die veranderingen een oordeel uit te spreken. Ook valt te betwijfelen of met voldoende mate van duidelijkheid een op de grondwetsherzieningsvoorstellen gerichte uitspraak is te verkrijgen. Zeker zou dat het geval zijn bij meerdere, mogelijk uiteenlopende, herzieningsvoorstellen. Daar komt bij de bedenking dat de verkiezing van een Grondwetskamer zou uitlopen op de mogelijkheid

¹ Eindrapport Staatscommissie, 1985, blz. 50.

² Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 96.

³ J. T. Buys, De Grondwet, deel II, 1884, blz. 788.

tussentijds de representativiteit van de Tweede Kamer te toetsen. En als volgend punt wordt door de tegenstanders van een aparte Grondwetkamer ingebracht dat het verband tussen grondwetgeving en gewone wetgeving teloor gaat; het zou bezwaarlijk zijn het (mede) beslissingsrecht inzake wijzigingen van de Grondwet aan andere dan de reguliere wetgevende organen toe te vertrouwen.

Een anders getoonzette mening komt tenslotte van voorstanders van de invoering van een referendumprocedure: bij het bestaan van een dergelijk procedure zou voor een Grondwetkamer geen plaats meer zijn.

3.2. Constitutioneel referendum

Bij een referendumprocedure met betrekking tot grondwetsherziening zijn vele varianten denkbaar. Deze zijn beschreven in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1994.¹ Zoals daarin is aangegeven, zijn in dit kader van belang algemene punten als de wenselijkheid van een tweede lezing, het vereiste quorum en de vereiste meerderheid, het laatste zowel in de Staten-Generaal als bij een eventuele volksstemming.

In lijn met de genoemde brief kunnen hier enkele onderscheidingen worden aangebracht. In de eerste plaats is er de vraag of er sprake is van een algemene referendumprocedure, waaronder ook wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet (kunnen) vallen, dan wel een referendum-regeling die uitsluitend gericht is op voorstellen tot grondwetsherziening (het zgn. constitutioneel referendum).

Ten aanzien van de algemene referendumprocedure wijst het kabinet op het thans bij de Staten-Generaal aanhangig zijnde grondwetsherzieningsvoorstel inzake de invoering van het correctief referendum (w.o. 25 153). Ingevolge dit herzieningsvoorstel zal ook een voorstel tot verandering in de Grondwet aan een referendum kunnen worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aanvaard. Een referendum zal niet mogelijk zijn indien het voorstel een van de in het voorstel uitgezonde onderwerpen betreft: koningschap, het koninklijk huis of de begroting dan wel strekt tot uitvoering van het Statuut, verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Specifiek gericht op grondwetsherzieningsvoorstellen zijn verschillende varianten te onderscheiden. De belangrijkste daarvan zijn:

- een facultatief referendum uitsluitend na de tweede lezing
- een facultatief referendum, mogelijk na zowel de eerste als de tweede lezing
- een facultatief referendum na de eerste lezing, waarbij bij gebruikmaking daarvan de tweede lezing vervalt
- een obligatoir referendum na de eerste, en enige, lezing, met het vervallen van de tweede lezing.

Een essentiële vraag blijft verder uiteraard of het gaat om een beslissend dan wel raadplegend referendum. Evenmin kan buiten beschouwing worden gelaten de vraag wie het initiatief tot het houden van een referendum kan nemen. Voor deze algemene punten zij verwezen naar bovengenoemde brief.

Voorstanders van een referendumprocedure met betrekking tot grondwetswijzigingsvoorstellen betogen dat op deze wijze het best wordt aangesloten bij de grondgedachte bij de procedure van grondwetswijziging, te weten de mogelijkheid voor kiezers hun veto over voorstellen uit te spreken. Ficties als een mandaat van de kiezers voor de nieuw gekozen kamers – thans voor de Tweede Kamer – worden daarbij voorkomen.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 774, nr. 1.

Bovendien, – zo wordt vooral in het laatste decennium in lijn met de commissie-Biesheuvel betoogd – zou een dergelijk referendum facultatief kunnen en moeten zijn: slechts indien gebleken is van voldoende belangstelling van de kiezer voor een onderwerp zou een volksstemming worden gehouden.

En ook zou, indien dit instrument zou worden ingevoerd in plaats van een tweede lezing door de Staten-Generaal, voorkomen worden dat de in tweede lezing Eerste Kamer een voorstel kan tegenhouden dat door een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer is aanvaard.

Tegenstanders van een referendumprocedure met betrekking tot grondwetswijziging halen allereerst vaak bezwaren aan die zij hebben tegen het instituut referendum als zodanig.

3.3. Andere mogelijke wijzigingen

Al dan niet in combinatie met de invoering van een Grondwetskamer of een referendumprocedure zijn ook andere voorstellen naar voren gebracht. Een kort overzicht daarvan is hierboven reeds in par. 2 gegeven.

Drie voorstellen lijken hier nog speciale aandacht te verdienen.

Het eerste betreft de gedachte het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in beide kamers voor de tweede lezing te doen vervallen. Gegeven de aard van onze Grondwet, waarbij van oudsher de gedachte is geweest dat deze niet te lichtvaardig gewijzigd zou moeten kunnen worden, hebben voorstellen hiertoe – voor zover deze op zichzelf stonden, d.w.z. zonder introductie van een Grondwetskamer of een referendum – geen realiteitswaarde verkregen.

Een «gemitigeerde» vorm van de genoemde gedachte is dat bij de tweede lezing alleen voor de Eerste Kamer niet meer de eis van een gekwalificeerde meerderheid zou gelden. Voorstanders hiervan betoogden in het verleden dat «de heren zeventien» – bij een ledenaantal als destijds van vijftig – van de Eerste Kamer een voorstel konden afwijzen dat door de Tweede Kamer unaniem was aangenomen. Wat betreft de Eerste Kamer geldt bovendien dat het twee-derden-vereiste aan belang heeft ingeboet sinds het vervallen van de verplichte ontbinding van deze kamer ter gelegenheid van grondwetsherziening. De legitimatie van de Eerste Kamer voor de beoordeling in tweede lezing van grondwetsherzieningsvoorstellen is daarmee verminderd.

Wel wordt voor beide gevallen gewezen op het zgn. «rigide» karakter van onze Grondwet, d.w.z. de gedachte dat de Grondwet niet lichtvaardig gewijzigd moet kunnen worden.

In lijn met het bovenstaande zijn voorstellen van de Eerste Kamer niet meer bij de tweede lezing te betrekken. Daarnaast geldt ten aanzien van deze voorstellen, als ten aanzien van het hier bovengenoemde voorstel de eis van een gekwalificeerde meerderheid in de Eerste Kamer bij de tweede lezing te doen vervallen, dat de legitimatie van een uitspraak van deze kamer te gering zou zijn. Dit zeker in vergelijking tot de uitspraak van de eerder ontbonden en rechtstreeks verkozen Tweede Kamer. Dit argument is sprekender geworden na de laatste grondwetswijziging, waarin bepaald is dat de ontbinding van de Eerste Kamer na de eerste lezing vervalt.

Een derde gedachte tenslotte is de gehele tweede lezing af te schaffen. De belangrijkste overweging daarbij is dat kiezers slechts zelden bij de verkiezing van de Tweede Kamer hun stem zullen bepalen naar aanleiding van een aanhangige herziening van de Grondwet. De voorstellen daartoe zijn, zo is ook in het verleden gebleken, daarvoor veelal te technisch van aard. Bovendien zal door de kiezers meestal meer aandacht worden besteed aan het algemene beleid van de regering. Dit laatste wordt

versterkt door het feit dat in de praktijk ontbinding van de Tweede Kamer ter gelegenheid van grondwetsherziening samenvalt met de reguliere ontbinding van deze Kamer.

Tegenstanders van afschaffing van de tweede lezing beroepen zich voornamelijk op het argument dat daarmee, tenzij andere voorzieningen zoals een referendum worden getroffen, de invloed van de kiezers op grondwetswijzigingen geheel verloren gaat.

Bovendien achten zij de periode van bezinning ten behoeve van de leden van de Staten-Generaal, die met twee lezingen gepaard gaat voor grondwetsherziening gewenst.

4. Overwegingen en voorstel

Vele argumenten pro en contra de wenselijkheid van wijziging van de procedure van grondwetsherziening zijn zoals hiervoor is aangegeven in het verleden reeds aan de orde geweest. Het kabinet ziet evenwel redenen om op dit moment opnieuw op dit onderwerp in te gaan.

De eerste reden is dat, mede gelet op de laatste grondwetswijziging over dit onderwerp, hoe men ook over de betekenis daarvan moge denken, de vraag open is blijven staan of de procedure voldoende efficiënt is. Belangrijkste punt hierbij is vooral de lange tijdsduur van voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer is daarop gewezen tijdens de behandeling van de grondwetsherziening 1996.

De tweede reden is dat evenmin een definitief antwoord is gegeven op de vraag of de invloed van kiezers op herzieningsvoorstellen toereikend is.

Het kabinet is voorshands van mening dat een element in de procedure van grondwetsherziening dermate essentieel is dat zij in ieder geval behouden moet worden.

Het betreft de notie dat de Grondwet, het belangrijkste staatsdocument, niet lichtvaardig gewijzigd moet kunnen worden. In aanmerking nemend het belang dat het kabinet toekent aan de democratische waarde van het vertegenwoordigend stelsel, betekent dit voor het kabinet op dit moment dat een vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal voor een wijzigingsvoorstel gehandhaafd moet blijven.

Vanuit bovengenoemde uitgangspunten, bezien tegen de achtergrond van de wens te komen tot een minder gecompliceerde procedure van grondwetswijziging, valt om de weergegeven argumenten een aantal hierboven genoemde constructies af. De voordelen wegen in die gevallen niet op tegen de nadelen dat tekort wordt gedaan aan het genoemde uitgangspunt dat door het kabinet wordt gehanteerd. Gelet op dit uitgangspunt heeft het kabinet, in vergelijking met de huidige procedure, een lichte voorkeur om de grondwetsherzieningsprocedure in de toekomst als volgt in te richten:

- de tweede lezing vervalt; ontbinding van de Tweede Kamer ter gelegenheid van grondwetsherziening vindt niet meer plaats;
- voorstellen tot wijziging van de Grondwet dienen in beide kamers in eerste en enige lezing te worden aanvaard met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Gaarne openen wij met deze notitie het overleg met beide Kamers over de meest wenselijke constructie.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

DE POSITIE VAN DE STAATSSECRETARIS

1. Inleiding

Bij de algemene politieke beschouwingen en de behandeling van de begroting van Algemene Zaken voor het dienstjaar 1997 in de Tweede Kamer heeft de minister-president namens het kabinet toegezegd een notitie te zenden over de positie van de staatssecretaris (Handelingen II 1996–1997, 3127–3128, 9494–9495, 9499).

Deze notitie behandelt diverse aspecten van de positie van de staatssecretaris, inclusief de punten die vanuit de Kamer aan de orde zijn gesteld.

2. De constitutionele positie van de staatssecretaris

De positie van de staatssecretaris en zijn verhouding tot de regering zijn neergelegd in de betreffende artikelen van hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Grondwet.

a. Benoeming en ontslag van de staatssecretaris

De staatssecretaris is geen lid van de ministerraad en derhalve evenmin lid van de regering. Ingevolge artikel 46, eerste lid, van de Grondwet wordt de staatssecretaris benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit. Dit koninklijk besluit wordt niet alleen ondertekend door de minister-president (art. 48 Grondwet) maar ook door de minister. De voordracht voor het koninklijk besluit tot benoeming of ontslag van de staatssecretaris wordt volgens het Reglement van Orde voor de ministerraad gedaan door de minister-president nadat deze een voorstel terzake aan de ministerraad heeft voorgelegd.

De beëdiging van de staatssecretaris vindt volgens artikel 49 van de Grondwet niet plaats ten overstaan van de minister of de minister-president maar ten overstaan van de Koning. Indien de minister heengaat pleegt de staatssecretaris zijn functie ter beschikking te stellen.

b. Verhouding minister en staatssecretaris

Ten aanzien van de verhouding tussen de minister en de staatssecretaris bepaalt artikel 46, tweede lid, van de Grondwet dat de staatssecretaris in plaats van de minister als minister kan optreden in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen. In dat geval is de staatssecretaris uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister. Deze grondwetsbepaling sluit uit dat de staatssecretaris optreedt als minister in de gevallen waarin er geen minister is als gevolg van ontslag of overlijden. Ook sluit de bepaling uit dat de staatssecretaris als zodanig optreedt als minister in plaats van de minister omdat een dergelijke vervanging van rechtswege niet overeenstemt met de constitutionele bevoegdheid van de minister om te bepalen in welke gevallen hij het wel nodig acht dat de staatssecretaris optreedt als minister en in welke gevallen hij dit niet nodig acht. Bovendien behoudt artikel 45, eerste lid, van de Grondwet het lidmaatschap van de ministerraad (en het daaraan verbonden stemrecht) voor aan ministers.

In de praktijk vormt de verdeling en benoeming van staatssecretariaten over de ministeries een onderdeel van de kabinetsformatie. In sommige gevallen worden daarbij ook reeds afspraken gemaakt over de taken van de staatssecretaris.

Ingevolge de grondwettelijke bepalingen bepaalt de minister de omvang en inhoud van de taken van de staatssecretaris en kan hij in het algemeen en in concrete gevallen aanwijzingen geven. Dit hiërarchische

element in de constitutionele relatie heeft er niet aan in de weg gestaan dat het ambt van staatssecretaris zich heeft ontwikkeld tot een steeds belangrijker functie. De staatssecretaris behartigt niet alleen zijn taken maar heeft ook een belangrijk aandeel in het beheer van het ministerie waaraan hij verbonden is. Verder neemt de staatssecretaris volgens het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers met raadgevende stem deel aan de vergaderingen van de ministerraad waar het gaat om punten die zijn taken direct raken of waar de ministerraad zijn aanwezigheid uit anderen hoofde wenselijk acht. Hetzelfde geldt voor de onderraden van de ministerraad die de staatssecretaris feitelijk vrijwel altijd bijwoont indien het gaat om een onderraad die zijn competentie betreft. Zo is de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken die is belast met de coördinatie van Europese aangelegenheden steeds aanwezig in de onderraad voor Europese zaken. Zoals gezegd behoudt de Grondwet het lidmaatschap van de ministerraad als zodanig evenwel voor aan ministers.

Tenslotte bepaalt de Grondwet (art. 47) dat de staatssecretaris ook wetten en koninklijke besluiten kan ondertekenen die niet mede worden ondertekend door een minister.

3. Situatie in het Verenigd Koninkrijk

Op de genoemde punten komt het constitutionele bestel vrijwel overeen met de situatie in het Verenigd Koninkrijk waar, ondanks de vanuit Nederlands oogpunt verwarrende aanduidingen, eveneens een formeel onderscheid bestaat tussen de leden van het «cabinet» (de ministerraad) en de overige leden van «HMS Government» (het kabinet). De leden van «HMS Government» die beschikken over een portefeuille en niet behoren tot het «cabinet» worden in sommige gevallen wel aangeduid als «Minister of State» of «Parliamentary Under-Secretary». Desalniettemin zijn zij, evenals de Nederlandse staatssecretaris, verbonden aan een ministerie en is de minister van dat ministerie uiteindelijk verantwoordelijk voor hun optreden. Overigens dient men bij elke vergelijking tussen de Britse situatie en de Nederlandse situatie die verder reikt dan de genoemde punten en het gebruik van bepaalde titels, in het oog te houden dat in het Verenigd Koninkrijk een monistisch stelsel bestaat waarin de leden van «HMS Government» tevens leden van het parlement zijn, de minister-president beschikt over vergaande bevoegdheden ten aanzien van benoeming en ontslag van de leden van «HMS Government» en het kiesstelsel eigensoortig is.

4. De plaatsvervangende van ministers door staatssecretarissen

a. De praktijk van de plaatsvervangende

De plaatsvervangende van ministers is geregeld in een koninklijk besluit dat bepaalt welke ministers optreden als minister ad interim indien een minister wegens ziekte, verblijf in het buitenland of om andere redenen tijdelijk vervangen moet worden. Het voor deze kabinetsperiode geldende koninklijk besluit is gepubliceerd in Staatscourant 1994, nr. 166. Het belang van de regeling voor de plaatsvervangende is toegenomen met de toename van de buitenlandse (vooral Europese) verplichtingen van alle ministers. De regeling voorziet niet in de plaatsvervangende van ministers door staatssecretarissen.

Ten aanzien van de plaatsvervangende van ministers kan worden onderscheiden tussen het beheer van het ministerie en het deelnemen aan de beraadslagingen en besluitvorming door de ministerraad. Op beide punten biedt de praktijk veel ruimte aan het optreden van de

staatssecretaris naast de in het koninklijk besluit aangewezen minister ad interim.

Vervanging op het ministerie

Het is onomstreden dat de staatssecretaris bij afwezigheid van de minister binnen het ministerie in de praktijk de zaken van de dagelijkse leiding kan afdoen. Dit geschiedt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister ad interim. Het is evenwel mogelijk om de afhandeling en ondertekening van bepaalde besluiten door de staatssecretaris te laten verrichten bij afwezigheid van de minister. Een dergelijke regeling zal bij voorkeur neer worden gelegd in de taakomschrijving van de staatssecretaris.

Vervanging in de Staten-Generaal

Ingevolge artikel 46, tweede lid, van de Grondwet treedt de staatssecretaris in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. Dit geldt ook jegens de Staten-Generaal. Ter zake pleegt een taakomschrijving te worden opgesteld, waardoor voor de praktijk duidelijk is hoe de taakverdeling tussen de minister en diens staatssecretaris(sen) is geregeld. Vervanging van een minister in de Staten-Generaal over onderwerpen die niet tot de portefeuille van de staatssecretaris behoren, zal doorgaans geschieden door de minister ad interim. Overigens laat de betrokken grondwetsbepaling de ruimte dat een minister de staatssecretaris verzoekt hem in het parlement in een bepaalde aangelegenheid te vervangen. Ook dan is de staatssecretaris uit dien hoofde jegens het parlement verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister. Indien het parlement dat wenst, kan het parlement verzoeken dat de minister in de betrokken aangelegenheid zelf in het parlement verschijnt.

Vervanging in de ministerraad

In de ministerraad wordt de minister vervangen door de minister ad interim. De Nota van toelichting behorende bij het Reglement van orde voor de ministerraad vermeldt bij de toelichting op artikel 3 onder a dat «om praktische redenen een staatssecretaris bij afwezigheid van de eigen minister de vergaderingen van de raad zal bijwonen».

De staatssecretaris beschikt ten aanzien van het beheer over het ministerie als ten aanzien van de vergaderingen van de ministerraad in de praktijk over mogelijkheden om bij de plaatsvervangende van de minister zijn eigen taken en de standpunten van het ministerie te behartigen.

b. Grondwettelijke grenzen aan de plaatsvervangende van ministers door staatssecretarissen

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is de vraag aan de orde gekomen welke grenzen de Grondwet stelt aan de plaatsvervangende van ministers door staatssecretarissen. Volgens de memorie van toelichting op dit onderdeel laten de redactie van de bepaling van de Grondwet voor de staatssecretaris «ruimte voor een optreden als minister ad interim, doch beperkt anderzijds een zodanig optreden tot die gevallen, waarin de te vervangen minister zulks nodig acht en diens bevoegdheid aanwijzingen te geven in beginsel tot haar recht kan komen» (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 035, nr. 3, blz 8). Blijkens deze toelichting kan de vervanging «zowel de leiding van het departement als het optreden in de ministerraad betreffen» (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 035, nr. 8, blz. 14). Voorts

tekende de regering aan dat het hierbij steeds ging «om de uiterste grenzen» van de Grondwet (Kamerstukken II, 1979–1980, 16 035, nr. 8, blz. 15).

Die uiterste grenzen worden mede bepaald door de samenhang met artikel 45, derde lid van de Grondwet, waarin is verwoord dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert.

De ministers onderscheiden zich van de staatssecretarissen door hun lidmaatschap van de ministerraad. De collectieve ministeriële verantwoordelijkheid vereist dat een minister zich naast de verantwoordelijkheid voor zijn portefeuille steeds bewust is van en ook betrokken is bij de afwegingen en besluitvorming (de beraadslagingen) over het algemeen regeringsbeleid. Het constitutionele kader van het permanente lidmaatschap van de ministerraad is daarvoor bij uitstek van belang. Aan dit aspect van de vorming van het algemeen regeringsbeleid heeft de staatssecretaris geen deel. Wel is de staatssecretaris (met raadgevende stem) betrokken bij de beraadslaging over dat deel van het beleid dat zijn portefeuille raakt. Aan de (uiteindelijke) besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid heeft hij evenwel geen deel.

Om deel te kunnen nemen aan de collectieve verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid moet een minister een voortdurende betrokkenheid hebben bij de vorming van het algemeen regeringsbeleid. Daarbij vervult de regelmaat van de ministerraad een essentiële functie.

Plaatsvervangende ministers door staatssecretarissen in de ministerraad zou vereisen dat voortaan ook de staatssecretarissen als zodanig een voortdurende rechtstreekse betrokkenheid bij de besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid zouden moeten hebben teneinde voldoende voorbereid te zijn op de momenten dat zij als plaatsvervanger zouden optreden. Ad hoc plaatsvervangers zouden immers misschien wel de standpunten van het ministerie in de ministerraad kunnen vertegenwoordigen op een meer directe wijze dan thans formeel mogelijk is, maar de andere functie van het ministerschap zouden zij niet zo maar kunnen vervullen. Het Reglement van Orde voor de ministerraad erkent het belang van deze laatste functie van het ministerschap in de bepaling (artikel 11) dat bij stemmingen in de ministerraad (die slechts zeer zelden plaatsvinden en vrijwel nooit over punten die het beleidsterrein van een afwezige minister betreffen) elke minister, ook als hij optreedt als minister ad interim, slechts over één stem beschikt. Het constitutionele uitgangspunt van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor de beraadslagingen en de besluitvorming in de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid dat hieraan ten grondslag ligt (artikel 45, derde lid, Grondwet), staat tenminste op gespannen voet met het feit dat de stem van de staatssecretaris die zou optreden als minister ad interim niet vrij kan zijn, maar gebonden is door de aanwijzing van de afwezige minister en/of het standpunt van het ministerie.

Gelet op het ingrijpende karakter van een dergelijke vervangingsregeling, ligt het in de rede om hiertoe niet over te gaan zonder een wijziging van de Grondwet waarin de genoemde voorwaarden worden opgenomen.

c. Kanttekeningen bij een algemene of partiële vervangingsregeling

De functie van de staatssecretaris heeft zich op basis van de bestaande bevoegdheden die aan het ambt verbonden zijn, in de praktijk zodanig ontwikkeld dat de staatssecretaris bij afwezigheid van de minister gedurende korte tijd binnen het ministerie en in de ministerraad belangrijke taken van de minister overneemt. Ten aanzien van het optreden in de ministerraad heeft de staatssecretaris een beter inzicht in de standpunten

van zijn minister en zijn ministerie dan de minister ad interim. Op grond van deze overwegingen kan worden bezien of het zinvol is om te komen tot een algemene of partiële vervangingsregeling waarbij de staatssecretaris respectievelijk als zodanig of onder bepaalde voorwaarden wordt aangewezen als vervanger van de minister.

De Grondwet laat geen ruimte om de bestaande vervangingsregeling van ministers door ministers te wijzigen in een algemene vervangingsregeling van ministers door staatssecretarissen. Wijzigingen in dit stelsel die beogen de staatssecretaris als zodanig aan te wijzen als plaatsvervanger van de minister, vergen daarom een herziening van de Grondwet.

De Grondwet laat blijkens de toelichting op het betreffende herzieningsvoorstel, in beginsel ruimte toe dat er een partiële vervangingsregeling tot stand komt die onder bepaalde voorwaarden openlaat dat in het ene geval een minister optreedt als plaatsvervanger en in het andere geval (een van) de staatssecretaris(sen), zij het dat die ruimte in samenhang met de tekst en de betekenis van artikel 45, derde lid, van de Grondwet, ook constitutioneel zeer beperkt moet worden geacht. Tot deze voorwaarden behoort de inachtneming van de grondwettelijke bevoegdheden van de minister om te bepalen wie hem vervangt in een concreet geval en het geven van aanwijzingen aan een staatssecretaris die optreedt als vervanger.

In algemene zin bestaan er evenwel bezwaren van principiële, institutionele en praktische aard tegen een regeling van de plaatsvervanging van ministers door staatssecretarissen. Zoals hiervoor geschetst heeft een principiële bezwaar betrekking op het functioneren van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid en van de ministerraad.

Een feitelijke uitbreiding op enigerlei wijze van de ministerraad met de staatssecretarissen als zodanig ten behoeve van hun optreden minister ad interim zou verder het effectief functioneren van de ministerraad aanmerkelijk verzwaken en aanleiding kunnen geven tot een ondoorzichtige en constitutioneel ongewenste ontwikkeling van informele kringen van bewindslieden binnen de ministerraad.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat de formele toekenning van het stemrecht in de ministerraad aan een staatssecretaris die optreedt als vervanger van een minister slechts een beperkte betekenis toekomt, omdat er in de ministerraad vrijwel nooit wordt gestemd.

5. De politieke kleur van de staatssecretaris

Per kabinetsperiode bestaan er verschillen in de samenstelling van de politieke leiding van de ministeries. Er zijn ministeries zonder staatssecretaris, ministeries met een staatssecretaris en ministeries met twee staatssecretarissen. Staatssecretarissen kunnen behoren tot een andere politieke partij dan de minister.

De verdeling van de staatssecretariaten komt, zoals gememoreerd tot stand tijdens de kabinetsformatie die bestaat uit onderhandelingen van de vertegenwoordigers van de fracties in de Tweede Kamer. Het is nog nooit eerder voorgekomen dat alle staatssecretarissen in een kabinet tot dezelfde politieke partij behoorden als hun minister. Dit is een gevolg van het feit dat meer dan een partij belangstelling blijkt te hebben voor hetzelfde ministerie. Deze spreiding bevordert niet alleen het verloop van de formatie, maar draagt ook bij aan het politieke gewicht van de staatssecretaris binnen ministerie en kabinet en aan de eenheid van het regeringsbeleid door een politiek evenwichtig samengestelde leiding van de desbetreffende ministeries. Op zichzelf bestaat er daarom geen bezwaar tegen het gegeven dat staatssecretarissen kunnen behoren tot een andere partij dan hun minister. Er bestaat overigens evenmin bezwaar

tegen de praktijk dat staatssecretaris en minister in sommige gevallen wel tot dezelfde partij behoren.

Afgezien van de hierboven genoemde principiële en praktische bezwaren tegen een vervangingsregeling van ministers door staatssecretarissen, zou er in beginsel evenmin een bezwaar ontstaan tegen het feit dat minister en staatssecretaris tot verschillende partijen behoren indien de staatssecretaris – in door de minister te bepalen gevallen – in de ministerraad zou optreden als minister ad interim met stemrecht. De minister kan de staatssecretaris die tot een andere partij behoort in dat geval immers een bindende aanwijzing geven over de wijze waarop deze stem moet worden uitgebracht. Van een verstoring van het politieke evenwicht in de ministerraad is dan ook geen sprake.

Theoretisch zou dit zich in de bestaande situatie kunnen voordoen in het geval waarin de minister in de ministerraad wordt vervangen door een andere minister omdat deze bij stemmingen slechts beschikt over een stem en daarbij niet gebonden is aan de wensen van de minister die wordt vervangen. In de praktijk doet deze mogelijkheid zich echter niet voor omdat er vrijwel nooit wordt gestemd in de ministerraad. Bovendien is de vervanging van de ene minister door de andere minister vrijwel altijd van zo'n korte duur dat besluitvorming die van groot belang is voor de afwezige minister meestal kan worden aangehouden tot diens terugkeer. Alleen indien de plaatsvervangende van een minister van lange duur is, kan het nodig zijn om over te gaan tot de aanwijzing van een minister ad interim en/of (tijdelijk) een nieuwe minister die afkomstig is/zijn uit dezelfde politieke partij als de afwezige minister.

Op grond van de voorgaande overwegingen is het kabinet van oordeel dat de politieke kleur van een staatssecretaris geen doorslaggevende betekenis toekomt ten aanzien van een vervangingsregeling.

6. De aanduiding van de staatssecretaris in het buitenland

Over de wijze waarop de staatssecretaris in het buitenland wordt aangeduid, bestaan geen wettelijke regels. Wel is sedert 1982 vastgesteld dat de staatssecretaris van Economische Zaken in het buitenland de titel «Minister van Buitenlandse Handel» mag voeren. Er bestaat geen bezwaar tegen dat staatssecretarissen zich in voorkomende gevallen in het buitenland voorstellen als «vice-minister» voor een bepaald beleidsterrein mits dit geen aanleiding geeft tot misverstanden ten opzichte van de positie van hun ministers.

7. Conclusies

Ten aanzien van de vervanging van ministers door staatssecretarissen op het ministerie acht het kabinet voldoende mogelijkheden aanwezig om te komen tot praktische afspraken.

Gelet op het constitutionele belang van een efficiënt functionerende ministerraad, is het kabinet niet voornemens om te komen tot een algemene of gedeeltelijke vervangingsregeling waarbij de staatssecretaris optreedt als plaatsvervanger van de minister in de ministerraad. Er zal daarom geen voorstel tot grondwetsherziening worden ingediend om een dergelijke regeling mogelijk te maken. Wel zal het kabinet bevorderen dat het Reglement van Orde voor de ministerraad zodanig wordt gewijzigd dat wordt vastgelegd dat de staatssecretaris steeds in de gelegenheid wordt gesteld de minister ad interim te vergezellen in de ministerraad en de onderraden.

Het kabinet zal voorts een regeling treffen voor de aanduiding van de staatssecretaris in het buitenland als vice-minister.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal