

Zitting 1979–1980

16 035

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

Nr. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 5 augustus 1980

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ legt de navolgende vragen en opmerkingen die bij haar werden ingeleverd vanuit verschillende fracties, ter beantwoording aan de Regering voor.

Inhoudsopgave

Bladzijde

Algemeen	1
De verdeling over wetsontwerpen	4
De indeling van de nieuwe paragraaf	4
Artikel 2.2.1 (ministeriële verantwoordelijkheid)	5
Artikel 2.2.2 (benoeming Ministers)	6
Artikel 2.2.3 (instelling Ministeries)	7
Artikel 2.2.5 (Staatssecretarissen)	8
Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)	10
Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)	10

Algemeen

Bij diverse gelegenheden is ervan uitgegaan, dat de herziene grondwet terminologisch in overeenstemming moet worden gebracht met de bestaande staatkundige werkelijkheid. De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen bij voorbeeld naar de memorie van toelichting bij wetsontwerp 15 047, blz. 9. Nu behoren de relaties tussen Koning en Ministers niet tot de meest duidelijke in het staatsrecht. Er had niettemin wel iets meer duidelijkheid kunnen worden verschaft dan dit wetsontwerp biedt. De nieuwe tekst laat de lezer evenzeer in het ongewisse als dat bij de geldende Grondwet het geval is.

Een kernpunt van ons staatsbestel, het wordt terecht onderstreept, is de onschendbaarheid van de Koning gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de Ministers. Grondregel van het hedendaagse staatsrecht is evenzeer, dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd, waar corresponderende bevoegdheden bestaan. Tegenover de eis in een democratische samenleving, dat geen bevoegdheid dient te worden verstrekt zonder verantwoordingsplicht staat het spiegelbeeld, dat verantwoordelijkheid zonder de daaraan gekoppelde bevoegdheid alleen maar tot versluiering en onduide-

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD), Van der Burg (CDA).

lijkheid aanleiding kan geven. Wil de Regering een toelichting geven op de vraag welke bevoegdheden in haar formule nu precies met welke verantwoordelijkheden corresponderen? Dit is bepaald geen theoretische vraagstelling.

In conflicten tussen Koning en Ministers kan in laatste instantie weliswaar een oplossing gevonden worden – bij botsing van verantwoordelijkheden – doordat de Staten-Generaal in verenigde vergadering en op voorstel van de Ministerraad de Koning buiten staat verklaren het koninklijk gezag uit te oefenen (Grondwet art. 40; wetsontwerp 16 034 art. 2.1.12), maar dit blijft natuurlijk een paardemiddel.

Veel interessanter is het een beeld te krijgen hoe zich de «balance of power» ontwikkelt in de normale praktijk, in gevallen waar niet de uiterste consequentie van een koningscrisis behoeft te worden getrokken. In Engeland wordt de regel dat koninklijke bevoegdheden worden uitgeoefend «on and in accordance with ministerial advice» genoemd als «the most important convention of the British constitution». Zou het daarom geen aanbeveling verdienen in de Grondwet de afzonderlijke bepaling op te nemen, dat alle Koninklijke besluiten tot stand komen op voordracht van een Minister of Staatssecretaris? Op die manier zou ook beter uit de verf komen wat juridisch onder een Koninklijk besluit moet worden verstaan.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden een gemis te moeten signaleren aan fundamentele benadering bij dit en de samenhangende wetsontwerpen. Gelet op het belang van deze wetgeving zouden deze leden gaarne vernemen wat in de zienswijze van de Regering het karakter van het Nederlandse staatsbestel is. Daarbij kunnen dan diverse vragen worden beantwoord. Kan niet de indruk ontstaan, dat deze zogeheten technische, tekstuele, aanpassende, moderniserende herziening van de Grondwet de constitutionele-parlementaire-monarchale opbouw doet verdwijnen en vervangt door een meer republikeins getinte grondwet, waarin nog een koningschap is voorzien? De Koning komt niet meer zelfstandig in beeld, maar wel als deel van de Regering. Hoe is dan die plaatsbepaling precies? Hoe zit nu de gehele verhouding van de diverse staatsorganen – Koning, Ministerraad (Kabinet), Regering, Staten-Generaal – in elkaar? Hoe lopen de lijnen van verleden, heden, toekomst? Wat kan de waarde zijn van (on)geschreven staatsrecht en alle literatuur tot dusver voor de komende tijd? Ontstaat er thans al dan niet een zekere breuk? Deze leden wilden hiermede de Regering gaarne uitnodigen haar visie breder te ontplooien.

Bepalingen als in de huidige Grondwet m.b.t. de uitvoerende macht en de daaruit voortvloeiende noodzakelijke wetgeving ontbreken thans. Kan de Regering een dergelijke bepaling, die b.v. doorwerkt in de regeling van de rechtspositie van de ambtenaren, wel missen? In het algemeen verwachtten de leden, behorende tot de C.D.A.-fractie, dat de Regering aan de hiergeschetste problematiek een fundamentele benadering zal geven, waarbij naar hun oordeel ook zeer nadrukkelijk de scheiding der machten betrokken dient te worden. Die machten moeten toegedeeld worden. Dat lijkt noodzakelijk voor het goede reilen en zeilen van het gehele staatsgebeuren. Indien functies niet meer toegedeeld worden kan vermenging op de loer liggen. Een althans globale scheiding van de machten zou moeten worden aangegeven. Bij voorbeeld: de uitvoerende macht berust bij de Regering. Ook moet worden gewaakt tegen overspeling van de rechter door de Staten-Generaal. Het was de aldus betogende leden overigens opgevallen dat artikel 5.2.2., in navolging van het huidige artikel 67, de drieslag nog bezat.

Meningsverschillen tussen de Koning en zijn Ministers dan wel «persoonlijke» standpunten van de Koning behoren, naar de mening van leden van de V.V.D.-fractie in het geheel niet naar buiten te komen. Gebeurt dat toch, dan

dreigt de Koning in zijn positie van onpartijdig staatshoofd te worden aangestast, hetgeen op den duur zou kunnen leiden tot een uitholling van de constitutionele monarchie. Voormelde leden wilden met klem daartegen waarschuwen. Het eigen oordeel van de Koning mag, met uitzondering van kabinetformaties, geen afzonderlijke rol spelen in de verhouding tussen Regering en parlement.

De leden van de D'66-fractie merkten op dat dit wetsontwerp nog eens sterk het technisch karakter van de huidige grondwetsherziening onderstreept. Op zich is het terecht dat enige redactionele oneffenheden in de bestaande formuleringen worden opgehelderd. Maar het is te betreuren dat in deze paragraaf, die enkele kernbepalingen van ons staatsrecht bevat, volstaan is met een codificatie van de bestaande staatsstructuur. De genoemde leden misten node een algemene bezinning op de feitelijke machtsverhoudingen binnen het regeringsapparaat. Juist omdat het bepaalde in artikel 55, lid 2 Grondwet (artikel 2.2.1, lid 2 van het wetsontwerp) «een fundamenteel beginsel van ons staatsrecht» tot uitdrukking brengt dat meer dan een eeuw geleden is geformuleerd, was er alle aanleiding geweest zich af te vragen of deze bepaling nog adequaat de politieke en rechtswerkelijkheid van ons staatsbestel weergaf.

De enorme uitbreiding van de staatstaken, de daarmee gepaard gaande groei van het ambtenarenapparaat en de interactie met allerhande maatschappelijke organisaties hebben geleid tot nieuwe machtsvorming waar de grondwetgever van het einde van de negentiende eeuw zich nauwelijks een voorstelling van had gemaakt of had kunnen maken. Acht de Regering het met deze leden een fundamenteel beginsel van ons ongeschreven staatsrecht, dat geen macht wordt uitgeoefend zonder adequate controle daarop? Indien de Regering die vraag bevestigend beantwoordt, rijst de vraag op welke wijze hieraan gestalte kan worden gegeven.

In de loop der jaren is veel literatuur ontstaan over het onderwerp wat Crinice Le Roy indertijd de vierde macht heeft genoemd, de invloed van ambtelijke besluitvormingsprocessen op het politieke leven. De vraag is daarom steeds meer hoe het parlement de overheid als organisatie kan beheersen. Het huidige stelsel van politieke controle op het gehele bestuur gaat nog uit van een situatie waarbij de overheidstaak beperkt is, een situatie waarin de Minister in staat is daadwerkelijk leiding te geven aan het apparaat en het parlement via de Minister controle kon uitoefenen.

Die situatie bestaat al lang niet meer. Daarom is nu de vraag aan de orde in hoeverre de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid nog adequaat is voor een goede controle. Die regel is steeds meer een fictie geworden, de fictie dat voor alles wat er in het enorme overheidsapparaat gebeurt een Minister ter verantwoording kan worden geroepen. Er wordt door ambtenaren zoveel gedaan zonder dat de Minister daar iets van af weet, zonder dat deze enige invloed uitoefent of zelfs kan uitoefenen, dat het niet meer reëel is de Minister daarvoor verantwoordelijk te houden. In dit verband citeerden de aan het woord zijnde leden met instemming een recente uitspraak van de directeur-generaal binnenlands bestuur: «Het is een fictie te menen, dat ambtenaren politiek neutraal zijn. Vooral topambtenaren hebben vanuit hun eigen maatschappelijk of politiek inzicht een min of meer grote invloed op het beleid. Het is best te overwegen om topambtenaren zoals een directeur-generaal een mondelinge of schriftelijke informatie- en verantwoordingsplicht op te leggen over de manier waarop zij het beleid voorbereiden. Dacht u dat een Minister nog weet wat hier in elke kamer gebeurt? Ik vind wel dat je daarbij een duidelijke scheidslijn moet aanbrengen tussen wat politiek is en wat ambtelijke beleidsvoering» (Binnenlands Bestuur 1980, blz. 3).

De nu aan het woord zijnde leden vroegen de Regering aan dit vraagstuk, door de heer Brinkman opgebracht, maar veeleer representatief voor een brede opvatting in de literatuur, aandacht te besteden. Er is inderdaad alle aanleiding zich af te vragen of niet op enigerlei wijze naast de ministeriële verantwoordelijkheid een verantwoordingsplicht voor ambte-

naren in de grondwet moet worden neergelegd. In dit verband verwezen deze leden ook naar hetgeen hunnerzijds tijdens een mondeling overleg met de Minister-President naar aanleiding van de brief inzake contacten tussen kamercommissies en adviescolleges en tussen kamercommissies en ambtenaren (stuk 15 848, nrs. 1 en 2) te berde was gebracht.

De huidige grondwet geeft nog enige indicatie – zo meende men in de P.P.R.-fractie – van wat de Regering doet, nl. «uitvoerende macht». Inderdaad beantwoordt deze uitdrukking niet voldoende meer aan de werkelijkheid. Dient in de herziene grondwet niet toch een bepaalde taakomschrijving van de Regering opgenomen te worden? De leden van de P.P.R.-fractie achten het bepaald onvoldoende te stellen dat opnemng van het begrip «Regering» een en ander voldoende aangeeft.

De verdeling over wetsontwerpen

Terwijl het de bedoeling van de Regering is om de nieuwe grondwet een overzichtelijker aanblik te geven dan de huidige volgt de Regering nu – zo werd uit de P.v.d.A.-fractie opgemerkt – opnieuw de procedure van het onderbrengen van verwante onderwerpen in drie verschillende wetsontwerpen. Wetsontwerp 16 034 betreft de positie van de Koning, wetsontwerp 16 035 die van de Koning en de Ministers en wetsontwerp 16 036 de Ministerraad en het contraseign. In de toelichting bij wetsontwerp 16 034 wordt uitgelegd waarom deze methode gekozen is. De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven echter betreuren, dat samenhangende onderwerpen over zo talrijke ontwerpen worden uitgesplitst. De gevolgde procedure met betrekking tot de grondrechten heeft geleerd dat het ook anders kan. Niet alleen wordt de overzichtelijkheid met het proces van uitsplitsing niet gediend, maar ook de innerlijke samenhang van de toelichtingen raakt uit het gezicht. In het NJB is daarvan onlangs nog een pijnlijk voorbeeld (betrekking hebbende op de wetsontwerpen 15 467 en 15 681) door mr. Th. J. Clarenbeek in het licht gesteld (NJB, 1980 blz. 263).

De te drastisch doorgevoerde uitsplitsing leidt er ook toe, dat – hoeveel vergelijkende overzichten er ook worden gepubliceerd – het parlement, de rechtswetenschap en de media elk overzicht over het totaal van de grondwetsherziening verloren hebben. Zo wordt deze herziening goeddeels een ambtelijk-technische bezigheid, waarvoor de politieke belangstelling bij het publiek volstrekt is gaan ontbreken. Zal dit geen nadelige consequenties hebben voor de politieke betekenis en het juridische karakter van de grondwet, die uiteindelijk tot stand komt?

De indeling van de nieuwe paragraaf

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of een enigszins andere opzet van deze paragraaf geen voorkeur zou verdienen. Zij neigden ertoe het voorgestelde artikel 2.2.4 (vgl. het voorlopig verslag over wetsontwerp 16 036) naar voren te halen en te maken tot artikel 2.2.2. Dat artikel is immers belangrijker dan de benoemings-, ontslag-, en instellingsartikelen, zoals door de bewindslieden voorgesteld bij de artikelen 2.2.2 en 2.2.3. Voorts zouden deze leden in overweging willen geven het voorgestelde artikel 2.2.3 (op de tekst waarvan zij later terugkomen) te splitsen in twee artikelen. Ten slotte zouden deze leden de voorgestelde artikelen 2.2.7 en 2.2.8 directer bij de voorgaande willen laten aansluiten en derhalve artikel 2.2.6 als slotartikel van deze paragraaf willen opnemen.

Samenvattend:

Artikel 2.2.1. blijft 2.2.1.

Artikel 2.2.2. wordt 2.2.3.

Artikel 2.2.3. wordt 2.2.4 en 2.2.5.

Artikel 2.2.4. wordt 2.2.2.

Artikel 2.2.5. wordt 2.2.6.

Artikel 2.2.6. wordt 2.2.9.

Artikel 2.2.7. blijft 2.2.7.

Artikel 2.2.8. blijft 2.2.8.

Op deze wijze wordt misschien een meer vloeiende volgorde verkregen.

Uit de P.P.R.-fractie kwam de vraag waarom de onderhavige paragraaf in de grondwet niet de titel draagt «Regering».

Artikel 2.2.1 (ministeriële verantwoordelijkheid)

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie niet duidelijk waarom de instructie aan de wetgever behoort te vervallen met betrekking tot de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Het lijkt op het eerste gezicht merkwaardig, dat zo iets bij Koninklijk besluit wordt geregeld. Een voorstel tot afschaffing van de bepaling zou dus degelijker moeten worden onderbouwd dan met het enkele argument, dat die wet nu eenmaal bestaat, niet behoeft te worden afgeschaft en dat overigens misverstand zou kunnen gaan ontstaan over de regeling van de politieke verantwoordelijkheid.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af waarom de voorgestelde formulering voor het eerste lid beter zou zijn dan de tekst: «De Koning en de Ministers vormen de Regering». Zij hadden de neiging aan deze formule de voorkeur te geven, mede gelet op de formulering van lid 2.

Stellig verwoordt, zo meenden deze leden, het eerste lid ook de tweeenheid. Dat de benaming «Regering» deze tweeenheid «nader preciseert», ontging deze leden. Bedoelde eenheid werd ook verwoord door de begrippen «Kroon» en «Koning». Overigens vermeldt de huidige grondwet het begrip «Koning» in twee betekenissen; men vergelijkte bij voorbeeld de artikelen 55 en 56. De aan het woord zijnde leden hadden op zichzelf de neiging de verdwijning van het begrip «Kroon» – een ingevoerd begrip –, maar meer nog die van het begrip «de uitvoerende macht» te betreuren, vanwege de trits uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht.

De passage op blz. 6 van de toelichting betreffende een mogelijk «misverstand» achtten deze leden min of meer opvallend. Daarvan is niet gebleken. Overigens: bestaat er nu ineens geen ongeschreven staatsrecht meer?

Deze leden achtten de bepaling van artikel 86, lid 3, overbodig. Immers staat inderdaad buiten twijfel de politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de gehele activiteit van de Regering.

Deze leden misten naast de begrippen Regering, Koning en Ministers, ministerraad – afgezien van het begrip «Kroon» – het begrip «Kabinet» (in de zin van «ministerie»). Zien de bewindslieden het begrip «Kabinet» gelijk aan het begrip «ministerraad» of wordt met het begrip «Kabinet» meer gedoeld op de totaliteit van Ministers en Staatssecretarissen?

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het juist dat in het eerste lid de tweeenheid van Koning en Ministers uitdrukkelijk wordt beklemtoond. De eenheid van de Regering wordt in de praktijk nogal eens geschonden doordat Ministers inofficieel hun van het beslotene in de ministerraad afwijkende standpunten naar de openbaarheid laten uitlekken. In hoeverre een dergelijke handelwijze schadelijk is, moet gemeten worden naar de politieke situatie van dat moment.

Het tweede lid omvat een formulering die – zo meenden de leden nu aan het woord – in de praktijk ruim genoeg is gebleken om met de politieke ontwikkelingen gelijke tred te houden. De wijze waarop ministeriële verantwoordelijkheid kan worden geactiveerd zal vermoedelijk intensiever worden naarmate het beginsel van openbaarheid van bestuur meer feitelijke toepassing krijgt. Een dergelijke ontwikkeling behoeft op zichzelf niet tot een andere grondwetstekst te leiden.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of het niet wenselijk is de bepaling dat de verantwoordelijkheid van de ministers wordt geregeld door de wet, in de Grondwet te handhaven. Weliswaar had deze bepaling destijds vooral het oog op de strafrechtelijke en burgerrechtelijke verantwoordelijkheid, maar het is de vraag of op grondslag van een dergelijke bepaling in de toekomst niet tot een nadere afbakening van de politieke tegenover de ambtelijke verantwoordelijkheid kan worden gekomen.

Naar aanleiding van het gestelde op blz. 5 laatste alinea van de toelichting, stelden de leden van de P.P.R.-fractie de vraag waarom het van zo groot belang is de eenheid van Koning en Ministers op duidelijke wijze tot uitdrukking te brengen. Moet de inhoud van dit artikel niet meer gezien worden als een verklaring die vanuit de historie nog zin had doordat tot uitdrukking werd gebracht dat de vorst geen alleenheerser (meer) was? Deze opvatting is momenteel stevig verankerd in het staatsrecht-bewustzijn en daarom heeft het geen zin meer uitdrukkelijk te bepalen dat Koning en Ministers een tweeenheid vormen. Is het gevaar niet groot dat de uitdrukkelijke bepaling van het eerste lid een verdergaande ontwikkeling in de verhouding Koning–Ministers belemmert?

Artikel 2.2.2 (benoeming Ministers)

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven in overweging hier te spreken van een Regeringsbesluit en niet van een Koninklijk besluit. Mocht de laatste terminologie toch worden gehandhaafd, dan ware hier een tweede lid in te voegen krachtens hetwelk koninklijke besluiten steeds tot stand komen op voordracht van één of meer Ministers of één of meer Staatssecretarissen. Wordt de term «Regeringsbesluit» gehanteerd dan is een dergelijke toevoeging overbodig. Daarentegen lijkt de voorgestelde vernieuwing in 2.2.6. van wetsontwerp 16 036, dat alle wetten en Koninklijke besluiten door de Koning en mede door een of meer Ministers of Staatssecretarissen worden ondertekend, tamelijk overbodig.

Het zou echter voor de hand liggen om, nu terecht is voorgesteld om een hoofdstuk «Regering» in de nieuwe grondwet op te nemen, niet van koninklijke besluiten te spreken. Koning en Ministers vormen te zamen het orgaancomplex de Regering. Handhaaft men voor besluiten van dit orgaan toch de benaming Koninklijk besluit, dan wekt dit de indruk als zou het zwaartepunt binnen de Regering op het stuk van de uitvaardiging van besluiten bij de Koning liggen. Men is dan inmiddels bij een conclusie gekomen, die het omgekeerde is van wat de formule, dat de Koning onschendbaar is en Ministers verantwoordelijk zijn, bedoelde te suggereren.

Het dreigde de leden van de C.D.A.-fractie met enige weemoed te vervullen, dat na de woorden «naar willekeur» (artikel 118) (zie Handelingen Tweede Kamer de dato 12 december 1979, blz. 1938/1939) nu ook de woorden «naar welgevallen» uit de Grondwet verdwijnen. In alle ernst betreurden deze leden het overigens, dat – blijkens de toelichting – de oorspronkelijke betekenis van deze woorden «niet geheel» vaststaat. Zij waren geïnteresseerd in hetgeen de bewindslieden ter zake wèl weten.

Aan de passage in de toelichting waarin gezegd wordt, dat een Minister of Staatssecretaris die het vertrouwen van een parlementaire meerderheid mist, niet kan aanblijven, meenden deze leden dat toegevoegd had kunnen worden: «tenzij hij niettemin wordt gedoogd».

Deze leden vroegen zich af waarom in dit artikel de Minister-President afzonderlijk wordt genoemd. Hiertoe zou te minder reden zijn indien artikel 2.2.4 ingevolge hun voorstel vóór artikel 2.2.2 zou worden geplaatst.

Zijdelings zouden deze leden hier (dit kan ook worden opgemerkt naar aanleiding van art. 2.2.7) willen stellen – mede om een andere ontwikkeling

van het ongeschreven staatsrecht niet te bevorderen – dat het aftreden van een Minister van Financiën geenszins het aftreden van een Kabinet met zich mee behoeft te brengen.

Artikel 2.2.3 (instelling ministeries)

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat ook de huidige grondwet voldoende uitdrukking geeft aan het feit, dat een ministerieel departement onder leiding van een Minister staat. Deze leden achtten het woord ministerie geen verbetering. Men richt zich immers tot of gaat naar «een departement». Het woord «ministerie» in de zin van «Kabinet» wordt overigens nog steeds gebruikt en zal ook als zodanig bij voorbeeld niet uit de tot dusver verschenen handboeken verdwijnen. De kans op verwarring kan derhalve blijven.

Deze leden waren het ermee eens, dat de mogelijkheid van benoeming van een Minister zonder portefeuille met zoveel woorden wordt vermeld. Zij wilden dit overigens liever in een ander artikel doen.

Deze leden vroegen of er enig verschil is in staatsrechtelijke bevoegdheden tussen een Minister met en zonder portefeuille. Hoe is de verhouding van een Minister zonder portefeuille tot de ambtenaren van het betreffende departement?

Deze leden zouden, zoals reeds eerder in dit verslag opgemerkt, dit artikel willen splitsen in twee artikelen. Het leek hun beter apart te spreken over enerzijds ministeries of departementen en anderzijds Ministers. Het ene artikel zou kunnen luiden: «Bij Koninklijk besluit worden ministeriële departementen ingesteld» en het andere: «Naast de Ministers die belast zijn met de leiding van een ministerieel departement kunnen ook Ministers benoemd worden die niet belast zijn met de leiding van een ministerieel departement».

De fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid vormt – naar de mening van de leden van de fractie van D'66 – een ernstige belemmering voor de hoognodige veranderingen in het functioneren van de centrale overheid. Die fictie eist immers een strak hiërarchisch georganiseerd bestuursapparaat, waarbij alleen de Minister naar buiten kan optreden. Dit bemoeilijkt de wisselwerking tussen overheid en maatschappij. Iedere directe invloed vanuit de samenleving op het bestuursbeleid buiten de Minister om wordt daarvoor formeel uitgesloten, omdat dit de ministeriële verantwoordelijkheid zou ondergraven. Prof. Scheltema heeft er in zijn advies voor de WRR terecht op gewezen dat deze situatie de directe oorzaak is van de grote proliferatie van en chaotische toestand rond de externe adviesinstanties. Door de gesloten bestuursorganisatie, door de naar-binnen-gerichtheid van de informatiestromen ontstond de behoefte om via andere kanalen invloeden uit de maatschappij op het bestuursapparaat te laten inwerken.

De leden van de fractie van D'66 signaleerden ook wat prof. Zoutendijk heeft genoemd «suboptimalisering» van het ambtelijk apparaat, het als gevolg van grote specialisatie binnen deelgebieden van het departement of van departementen, alleen oog hebben voor deelaspecten van een probleem, zonder voldoende oog voor de relatie met het geheel, hetgeen ook de coördinatie met het totale overheidsbeleid bemoeilijkt. Voor het parlement wordt het in die situatie volstrekt onmogelijk om enig inzicht te krijgen in de *aanknopingspunten voor parlementaire controle*. Hierover zegt de heer Zoutendijk: «Zonder afdoende controle op de beslissingsvoorbereiding verwordt de controle in een vertegenwoordigend lichaam tot «kriebelen in de marge»».

De leden die deze citaten aan de Regering voorlegden achtten het uit een oogpunt van spreiding van macht gewenst de overbelasting van de ministeriële functie tegen te gaan – zoals prof. Scheltema in zijn advies suggereert – te denken aan vergroting van het aantal zelfstandige bestuurs-

organen, vooral belast met beleidsuitvoering. Zou de Regering een nadere uiteenzetting van deze problematiek willen relateren aan de voorgestelde handhaving van de formule «de Koning is onschendbaar; de Ministers zijn verantwoordelijk»?

Artikel 2.2.5 (Staatssecretarissen)

Volgens de leden van de fractie van de P.v.d.A. munt deze bepaling niet uit door duidelijkheid. De ingewikkelde toelichting werkt dit in de hand. Deze bevat eerst, in overeenstemming met het gevoelen van de meerderheid van de Staatscommissie, een betoog tegen verruiming van de positie van de Staatssecretaris en met name tegen diens optreden als fungerend Minister ad interim bij ontstentenis van de Minister. Vervolgens constateert de toelichting dat toekomstige ontwikkelingen van het instituut van de Staatssecretaris grondwettelijk niet behoeven te worden uitgesloten. Daarna concludeert de toelichting dat de redactie van het artikel niet geheel het optreden van de Staatssecretaris als Minister ad interim beoogt uit te sluiten, doch dan beperkt tot gevallen, dat hij op aanwijzing van de Minister optreedt. Dit zou dan weer betekenen, dat een optreden als Minister ad interim is uitgesloten bij ontslag of overlijden van de Minister.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het een bezwaar, dat de interpretatie van dit artikel zozeer naar de ingewikkelde toelichting wordt verschoven. De tekst van de Grondwet zelf zou immers voldoende duidelijkheid moeten verschaffen in overeenstemming met het beginsel, dat men beoogt de bestaande werkelijkheid weer te geven. De motivering schiet bovendien tekort. Het meest treffende voorbeeld daarvan doet tevens andermaal zien waarom een te sterke uitsplitsing van een samenhangend onderwerp over verschillende wetsontwerpen niet zonder risico is. Het komt er nu, blijkens de toelichting op wetsontwerp 16 305, op neer, dat de Staatssecretaris vooral geen echte Minister ad interim mag worden omdat hij dan een algemene politieke verantwoordelijkheid gaat dragen. Dit doet afbreuk aan het feit, dat in de ministerraad het algemene regeringsbeleid wordt bepaald. Blijkens wetsontwerp 16 036 is dit nu precies niet wat er gebeurt. Omstandig wordt daar in de toelichting uiteengezet, waarom men niet heeft willen bepalen, dat in de ministerraad het algemene regeringsbeleid wordt vastgesteld, doch de veel zwakkere formule heeft gekozen van het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid. Hadden de bewindslieden misschien oorspronkelijk een andere bedoeling met de redactie van artikel 2.2.4 en is vervolgens vergeten de toelichting op artikel 2.2.5 te wijzigen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten een Staatssecretaris beter in staat een Minister te vervangen dan een bewindsman van een belendend departement. Wil de Regering nog eens uitvoerig op deze problematiek ingaan?

Ten aanzien van de vraag of een Staatssecretaris benoemd kan worden bij een Minister zonder portefeuille, hadden de leden van de C.D.A.-fractie de indruk gekregen, dat dit, gelet op de tekst, – zo het nu al niet mogelijk zou zijn – in de nieuwe grondwet mogelijk wordt. In de huidige grondwet zou een verhindering mogelijk gelezen kunnen worden in de derde volzin van art. 86, tweede lid.

Deze leden zouden gaarne een nadere precisering tegemoet zien van hetgeen bedoeld is in de tweede volle alinea op blz. 9 van de toelichting. Wordt met «een taak» bedoeld «één van de taken»?

Deze leden zouden zo mogelijk nog iets naders willen vernemen inzake het woord «onderministers». Zij achtten het geen sterk argument, dat de naamsverandering de indruk zou wekken, dat in de positie van de Staatssecretaris wijziging zou worden gebracht. Een vraag is of die positie zo duidelijk is.

Aan welke toekomstige ontwikkelingen denkt de Regering in de vijfde alinea op blz. 8 van de toelichting?

De leden van de C.D.A.-fractie wilden de vraag opwerpen of er intussen geen ontwikkelingen zijn geweest, die aanleiding geven bij deze grondwetsherziening de positie van de Staatssecretaris in nadere overweging te nemen. Een Staatssecretaris is Staatssecretaris, maar soms treedt hij als Minister op, echter zonder Minister ad interim te zijn. Wat is eigenlijk de verhouding tussen de als Minister optredende Staatssecretaris en de Minister ad interim precies? Als een Minister ad interim optreedt in het parlement, gebeurt dit dan alleen indien de bij de afwezige Minister behorende Staatssecretaris door deze niet is aangewezen als in zijn plaats optredende?

Deze leden zouden gaarne willen vernemen, wat precies de betekenis is van de woorden «in principe» in de tweede zin op blz. 8 van de toelichting.

Het gestelde in de vierde alinea op deze bladzijde van de toelichting doet de vraag opkomen of het dan ook niet beter zou zijn, dat een Minister met meer dan één Staatssecretaris nooit een Staatssecretaris als Minister in zijn plaats laat optreden.

Zou het voorgaande geen aanleiding moeten zijn het opnemen van een bepaling over het instituut van Minister ad interim in de Grondwet in overweging te nemen?

Wat zijn de opvattingen van de bewindslieden met betrekking tot het aantal Staatssecretarissen, mede in relatie tot het aantal Ministers? De aan het woord zijnde leden meenden, dat er een relatie is.

De politieke betekenis van het ambt van Staatssecretaris is sinds 1948 toegenomen, zo wilde het leden van de V.V.D.-fractie voorkomen. Zij hadden nog geen afgerond oordeel over de vraag of die toegenomen betekenis ook in meer bij de Grondwet geregelde bevoegdheden moest worden vastgelegd. De suggestie van de meerderheid van de staatscommissie-Cals/Donner om een Staatssecretaris als Minister ad interim van zijn eigen Minister te laten optreden, vonden zij de moeite van het overwegen waard. In ieder geval achtten deze leden het wijs dat de Regering in de grondwettelijke formulering enige ruimte voor de ontwikkeling van de positie van de Staatssecretaris had overgelaten. Of die ruimte groot genoeg is, wisten zij pas na het antwoord van de Regering af te wegen.

De leden van de D'66-fractie konden zich met het voorstel verenigen om de term «Staatssecretaris» in de Grondwet te handhaven. Inderdaad is de Staatssecretaris in Nederland een vertrouwd begrip geworden en is er geen reden om een andere terminologie te introduceren. Wel wezen deze leden erop dat niet ieder staatssecretariaat dezelfde inhoud heeft. Bestaat er geen aanleiding om, in navolging van de commissie-Polak die destijds adviseerde met betrekking tot de overheidsorganisatie, onderscheid te maken tussen enerzijds Staatssecretarissen die een functie bekleden met betrekking tot een specifiek beleidsterrein en anderzijds Staatssecretarissen aan wie met recht de titel «onderminister» zou kunnen worden toegekend, omdat die voor een algemeen veld verantwoordelijkheid hebben en aan wie derhalve een bredere politieke verantwoordelijkheid zou kunnen worden toegekend?

Uiteraard zou een dergelijke onderverdeling niet kunnen worden tot stand gebracht los van de reorganisatie van de overheidsstructuur als zodanig, maar de Regering zou toch ten principale een oordeel over deze gedachte kunnen geven. Daarom konden de leden van de fractie van D'66 zich verenigen met de passage op blz. 8 van de toelichting waar de Regering aangeeft dat zij eventuele toekomstige ontwikkelingen van het instituut van de Staatssecretaris grondwettelijk niet wil uitsluiten.

De bewindslieden betogen – zo merkten de leden van de P.P.R.-fractie op – dat de Staatssecretaris binnen de voorgestelde constructie niet als Minister ad interim een stem dient te hebben in de Ministerraad. Betekent dit, dat een opening naar een andere constructie niet gedicht wordt?

Artikel 2.2.7 (contraseign benoemingsbesluiten)

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie komen in dit artikel ten onrechte tweemaal de woorden «door de Koning» voor. Deze woorden zijn volstrekt overbodig in het licht van de artikelen 2.2.2., 2.2.5 en 2.2.6 en kunnen derhalve beter worden geschrapt ter vermindering van verarring.

Voorts is geheel onduidelijk waarom het voorschrift, dat het ontslag van de aftredende premier door zijn opvolger wordt gecontrasigneerd naar de memorie van toelichting wordt verwezen. Het is volgens de hier aan het woord zijnde leden zelfs niet juist om te constateren, dat de eerste zinsnede van dit artikel het veronderstelde gevolg heeft. Deze bedoeling zal best hebben voorgezeten maar de conclusie is geenszins vanzelfsprekend.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich ook af of in de toelichting niet, in het voetspoor van de staatscommissie, een onjuiste voorstelling wordt gegeven van de wijze waarop sedert 1965 een kabinetswisseling formeel in het vat wordt gegoten. Deze krijgt namelijk geen gestalte in twee, doch in drie Koninklijke besluiten. Het tweede besluit bevat geen enkele benoeming en het derde bevat de ontslagweigeringen aan de overgaande Ministers en Staatssecretarissen (zie het preadvies van Prof. Mr. L. Prakke over «De positie van een demissionair kabinet in Nederland» van 1975). Het is al enige tijd gebruikelijk om de benoemings- en ontslagbesluiten *in extenso* in de Staatscourant te publiceren (zie voor de drie besluiten d.d. 19 december 1977 de Staatscourant van 21 december 1977, blz. 2).

De leden van de C.D.A.-fractie hadden toch moeite met de bepaling, dat de nieuwe Minister-President zijn eigen benoemingsbesluit contrasigneert. Formeel is de medeondertekenaar, voor zover geen lid van het zittende kabinet, geen minster. Deze mede-ondertekening is in feite een anticiperend contraseign. Is niet te overwegen de aftredende Minister-President eveneens het besluit te doen contrasigneren?

Afgezien van het voorgaande stelden deze leden voor in plaats van «Het besluit» te lezen: «Het Koninklijk besluit». Een acceptabele formulering van de gehele zin zou kunnen zijn: «Het koninklijk besluit waarbij de Minister-President wordt benoemd wordt mede door hem (deze) ondertekend».

Is verder niet een nadere bepaling betreffende het ontslag van de aftredende Minister-President gewenst?

Deze leden meenden voorts, dat de ter zake gekozen formulering het aantrekken van Staatssecretarissen altijd tot onderdeel van de kabinetsformatie lijkt te maken. Zij wilden bij de wenselijkheid daarvan vooralsnog een vraagteken plaatsen. Ook zouden zij willen weten waarom de Minister-President steeds niet alleen bij de benoeming, maar ook bij het ontslag van een Staatssecretaris zou moeten worden betrokken.

Deze leden meenden eveneens dat bij een kabinetsformatie niet twee Koninklijke besluiten worden opgesteld, maar drie.

De leden van de D'66-fractie achtten de voorgestelde bepaling met betrekking tot contrasignering een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Zij konden zich dan ook met het voorstel zeker verenigen.

Dit artikel spreekt niet over het ontslag van de Minister-President. De leden van de P.P.R.-fractie informeerden, verwijzend naar het nader rapport blz. 17, waarom niet.

Artikel 2.2.8 (ambtsaanvaarding)

In navolging van het vanuit de C.D.A.-fractie ingediende en door de Tweede Kamer aanvaarde amendement op artikel 3.1.11 zouden deze leden in overweging willen geven de tekst van dit artikel te lezen: «Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de Ministers en de Staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt ten overstaan van enz.»

Evenals in de paragrafen betreffende de Koning, vroegen de leden van de D'66-fractie zich af of het niet beter is de bepaling met betrekking tot de eed ofwel integraal te handhaven, ofwel geheel uit de grondwet te verwijderen.

Uit de fractie van D'66 kwam voorts de vraag of er geen aanleiding is tot een grondwetsbepaling inzake nevenfuncties, zakelijke belangen en dergelijke van bewindslieden. Enerzijds konden deze leden het eens zijn met de Regering dat de onderhavige materie zeer complex van aard is, zodat een sluitende en evenwichtige regeling moeilijk zou zijn te formuleren, anderzijds lijkt het toch gewenst nadere aandacht aan dit vraagstuk te geven ook ter gelegenheid van de grondwetsherziening. Zou de Regering in ieder geval willen ingaan op de betekenis van de bestaande gedragscode voor Ministers en Staatssecretarissen en op de wijze waarop deze gedragscode tot dusver in de praktijk heeft gefunctioneerd?

Uit de P.P.R.-fractie kwam de vraag of de Regering mogelijkheden ziet om in de formulering van de eed of belofte een bepaling op te nemen inzake uitoefening van nevenfuncties, zakelijke belangen etc. van bewindslieden.

Wat wordt overigens bedoeld met de term bewindslieden? Is dit ruimer dan Ministers en Staatssecretarissen (bij voorbeeld topambtenaren inclusief)?

Ten slotte werd de vraag gesteld op welke dag de ambtsuitoefening door een Minister of Staatssecretaris en de bijbehorende (mede)verantwoordelijkheid aanvangt: de dag van het benoemingsbesluit, een andere datum indien aangegeven in het benoemingsbesluit of de dag van het afleggen van eed of belofte?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort