

## Voorzitter: Dolman

Tegenwoordig zijn 124 leden, te weten:

Abma, Andela-Baur, Van den Anker, Van Baars, B. Bakker, Beckers-de Bruijn, Ter Beek, De Beer, Beinema, Van den Bergh, Blaauw, J. J. P. de Boer, Bolkestein, De Boois, Borgman, Borm-Luijckx, Braams, Bremen, Brinkhorst, Van den Broek, Buikema, Van der Burg, Buurmeijer, Castricum, G. M. P. Cornelissen, P. A. M. Cornelissen, Couprie, G. C. van Dam, M. P. A. van Dam, Dees, Deetman, Van Dijk, Dijkman, Van Dis, Van der Doef, Dolman, Duinker, Engwirda, Epema-Brugman, Van Erp, Evenhuis, Evenhuis-van Essen, Eversdijk, Faber, Frinking, Ginjaar-Maas, De Graaf, Gualthérie van Weezel, Haas-Berger, De Hamer, Hartmeijer, Hennekam, Hermesen, Van Houwelingen, Van Iersel, Jabaaij, Jacobse, Joekes, Kappeyne van de Copello, Keja, Keuning, Knol, Koekoek, Kolthoff, Kombrink, Konings, Korte-van Hemel, De Korte, Kosto, Krijnen, De Kwaadsteniet, Lambers-Hacquebard, Lansink, Lauxtermann, Van Leijenhorst, Mateman, Meijer, Mertens, Mommersteeg, Moor, Van Muiden, Müller-van Ast, Nijhof, Nijpels, Nypels, Van Ooijen, Patijn, Ploeg, Poppe, Porthéine, Rempt-Halmmans de Jongh, Rienks, Rietkerk, Roethof, Van Rooijen, Salomons, Van der Sanden, Schaapman, Schakel, Scherpenhuizen, Scholten, Van der Spek, Spieker, Van der Stoel, Stoffelen, Van Thijn, Toussaint, Tripels, Den Uyl, Veldhoen, Verbrugh, Verkerk-Terpstra, De Voogd, B. de Vries, K. G. de Vries, Waltmans, Weijers, Wessel-Tuinstra, Wisselink, Wolff, Wöltgens, Worrell, Van Zeil en Zijlstra,

en de heren Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Albeda, Minister van Sociale Zaken, mevrouw Haars, Staatssecretaris van Justitie, de heren Van Amelsvoort, Staatssecretaris van Financiën, Van Eekelen, Staatssecretaris van Defensie, Brokx, Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, De Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Simons, Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Jansen en Dankert, wegens verblijf buitenslands, de hele week;

Aarts, Langedijk-de Jong, Lubbers, Waalkens, Hermans, Bischoff van Heemskerck en Van Rossum, tot 14 juni a.s., wegens een bezoek aan India en Sri Lanka;

Van Heel-Kasteel, deze en de volgende week, wegens verblijf buitenslands;

Voogd, wegens ziekte, ook de komende weken;

H. A. de Boer, Geurtsen, Pronk en Van Dijk, wegens bezigheden elders;

Stemerdink en Roels, alleen voor het eerste deel van de vergadering;

Voortman en Wuthrich-van der Vlist, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Geen van de beide Kamers der Staten-Generaal – en voor zo-veel nodig – evenmin de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, heeft uitdrukkelijke goedkeuring gevraagd van de internationale overeenkomsten, gedrukt onder de nummers 16 145, 16 146 en 16 156, R 1145, die op respectievelijk 17, 17 en 24 april 1980 aan de Kamer zijn overgelegd.

Ik stel voor, deze stukken voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik ook voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten te stellen in handen van:

a. de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen

het wetsontwerp Verlenging van de Machtigingswet inschrijving studenten (16 209);

b. de vaste Commissie voor Sociale Zaken

het wetsontwerp herziening van het wettelijk minimumloon, enige sociale verzekeringsuitkeringen en een aantal andere uitkeringen en pensioenen per 1 juli 1980 en 1 januari 1981 (16 212).

## Regeling van werkzaamheden

De **Voorzitter**: Ik stel voor, aan de orde te stellen bij de aanvang van de vergadering van woensdag 4 juni a.s. de behandeling van de wetsontwerpen:

Wijziging van hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1979 (verzamelontwerp; eerste wijzigingsvoorstel) (16 152);

Wijziging van hoofdstuk VII (Departement van Binnenlandse Zaken) van de aanwijzing en de raming van de middelen tot dekking van de uitgaven van het Rijk voor het jaar 1979 (16 161);

de verslagen van de Commissie voor de Verzoekschriften over een aantal in haar handen gestelde adressen (15 865, nrs. 75 t/m 88).

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik bepaal nader, dat de uitgebreide commissievergadering van de vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en voor Onderwijs en Wetenschappen inzake het regeringsstandpunt over een samenhangende verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming zal worden gehouden op maandag 9 juni a.s. van 11.15 tot uiterlijk 18.00 uur.

Omdat het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen nog niet is uitgebracht, zal het ontwerp van Rijkswet Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (15 467, R 1114) van de agenda moeten worden afgevoerd.

## Voorzitter

Ik geef het woord aan de heer Rienks, die het heeft gevraagd.

De heer **Rienks** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De zorgwekkende persberichten over de verdere afbrokkeling van de Nederlandse textiel- en confectie-industrie en het nog deze week dreigende faillissement van Fibro-tex/Eurocover te Enschede geven mij aanleiding, u te verzoeken de Minister van Economische Zaken op korte termijn te mogen interpellieren over zijn beleid met betrekking tot de textiel- en confectie-industrie, opdat meer duidelijkheid ontstaat ten aanzien van de dreigende afbrokkeling van de werkgelegenheid in deze sector.

De **Voorzitter**: Spoedshalve stel ik voor, de interpellatie toe te staan, haar te houden morgen na het vragenuur, de spreektijd te bepalen op vijf minuten voor de interpellant in eerste en in tweede termijn, alsmede voor tussenkomende sprekers, en over eventuele moties te stemmen morgen na de lunchpauze.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: De vragen zullen zo spoedig mogelijk, in ieder geval hedenmiddag, worden rondgedeeld.

Ik geef het woord aan de heer Van der Spek, die het heeft gevraagd.

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Ik vraag de Kamer verlof tot het interpellieren van de Minister van Defensie over zijn weigering van 14 mei jl., te antwoorden op schriftelijk door mij gestelde vragen over geheime wapenopslagplaatsen in Nederland. Ik vind het onaanvaardbaar dat een volkomen geheimhouding wordt betracht over zaken die de belangen van zovelen raken.

De **Voorzitter**: Ik zal mij hierover beraden en zo spoedig mogelijk, wellicht morgen, een voorstel hierover doen.

---

Aan de orde zijn de **stemmingen in verband met het wetsontwerp Bepalingen in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid (Arbeidsomstandighedenwet) (14 497)**.

De **Voorzitter**: Ik maak de leden erop attent, dat een nieuwe stemmingslijst is rondgedeeld, nadat alsnog waren ingetrokken de amendementen nrs. 92, 157, 178 en 179.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, I) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de PSP en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 1, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, I) (herdruk) wordt zonder stemming aangenomen.

Het subamendement-Jansen c.s. (stuk nr. 180) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de CPN en de PSP vóór dit subamendement hebben gestemd.

Het subamendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 181) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PvdA, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit subamendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 169, I) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 2, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 169, I) wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 148, I) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD en de PPR tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 148, II) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD en D'66 tegen dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 151) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Nijpels c.s. (stuk nr. 100) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Nijpels c.s. (stuk nr. 122) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP en de BP vóór dit amendement hebben gestemd.

Artikel 3, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de amendementen-Weijers c.s. (stuk nrs. 148, I en II) en het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 151) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 33) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, D'66, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 73, I) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 152, I) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de SGP, de BP en het GPV tegen dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 153) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de PPR, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 73, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 73, III) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat dit amendement met dezelfde stemhouding is verworpen als het vorige.

Artikel 4, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-

## Voorzitter

Hartmeijer c.s. (stuk nr. 152, I), wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 121, I) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 121, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat dit amendement is verworpen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 152, II) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de SGP, het GPV en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 5, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 152, II), wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 6 en 6a worden zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 168) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Het tweede nader gewijzigde amendement-Nijpels c.s. (stuk nr. 161) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 6b, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het tweede nader gewijzigde amendement-Nijpels c.s. (stuk nr. 161) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 53, A en B) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 77) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 7, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 53, A en B) en het amendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 77) wordt zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 78) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PvdA, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Artikel 8 wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 9 tot en met 11 worden zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Moor c.s. (stuk nr. 41, I, A en B) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Ik neem aan dat als gevolg van de verwerping van dit amendement het andere op stuk nr. 41 voorkomende amendement als verworpen kan worden beschouwd.

Het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 20) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fractie van de PPR tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 167) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 141) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 171) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66, DS'70 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Ik neem aan, dat als gevolg van de aanneming van dit amendement het nader gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 165) als vervallen kan worden beschouwd.

Het gewijzigde amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 166, I) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Ik neem aan, dat als gevolg van de verwerping van dit amendement het andere op stuk nr. 166 voorkomende amendement als verworpen kan worden beschouwd.

Artikel 12, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 20), het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 141) en het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 171) wordt zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Moor c.s. (stuk nr. 155) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 13, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-Moor c.s. (stuk nr. 155) wordt zonder stemming aangenomen.

Artikel 14 wordt zonder stemming aangenomen.

Het subamendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 185, I) (tweede herdruk) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, de CPN, de PSP, de VVD, de SGP en het GPV vóór dit subamendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, I) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, II) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

## Voorzitter

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fractie van D'66 tegen dit amendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, III) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het subamendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 185, II) (tweede herdruk) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PPR, de CPN, de PSP, de BP, de VVD, de SGP en het GPV vóór dit subamendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, IV) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 15, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de nader gewijzigde amendementen-B. Bakker c.s. (stuk nrs. 163, I t/m IV) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, V) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, VI) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, VII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het subamendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 185, III) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PPR, de CPN, de PSP, de BP, de VVD, de SGP en het GPV vóór dit amendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigd amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, VII A) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 16, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de nader gewijzigde amendementen-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, V t/m VII en VII A) (herdruk) wordt zonder stemming aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. tot het doen vervallen van artikel 17 (stuk nr. 163, VIII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, IX) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat dit amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, X) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat dit amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Artikel 18, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de nader gewijzigde amendementen-B. Bakker c.s. (stuk nrs. 163, IX en X) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, XI) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat dit amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, XII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, XIII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk 163, XIV) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 19, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de nader gewijzig-

de amendementen B. Bakker c.s. (stuk nrs. 163, XI t/m XIV) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, XV) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het nader gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 163, XVI) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV, D'66 en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 20, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de nader gewijzigde amendementen-B. Bakker c.s. (stuk nrs. 163, XV en XVI) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Artikel 21 wordt zonder stemming aangenomen.

Het tweede nader gewijzigde amendement-Toussaint c.s. (stuk nr. 170, I) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Het tweede nader gewijzigde amendement-Toussaint c.s. (stuk nr. 170, II) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 22, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de tweede nader gewijzigde amendementen-Toussaint c.s. (stuk nrs. 170, I en II), wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 23 tot en met 28 worden zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 156) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de fractie van de BP tegen dit amendement heeft gestemd.

Artikel 29, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Moor c.s. (stuk nr. 156), wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 30 en 31 worden zonder stemming aangenomen.

Het subsidiaire amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 184, I) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, D'66, de SGP en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

## Voorzitter

Ik constateer, dat hiermee het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 142, I) is vervallen.

Ik neem aan, dat als gevolg van de aanneming van dit amendement het andere op stuk nr. 184 voorkomende subsidiaire amendement als aangenomen kan worden beschouwd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 142, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fractie van het CDA vóór dit amendement hebben gestemd.

Ik neem aan dat als gevolg van de verwerping van dit amendement het amendement op stuk nr. 142, III, zoals dat nader is gewijzigd door de aanneming van het subsidiaire amendement-Weijers c.s. op stuk nr. 184, II, als verworpen kan worden beschouwd.

Het gewijzigde amendement-Nijpels c.s. (stuk nr. 137, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP en de BP vóór dit amendement hebben gestemd.

Ik neem aan, dat als gevolg van de verwerping van dit amendement de overige op stuk nr. 137 voorkomende amendementen met dezelfde stemverhouding zijn verworpen.

Artikel 32 wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 33, 34, 34a en 35 worden zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 81) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór dit amendement hebben gestemd.

Het amendement-Jansen c.s. (stuk nr. 115) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Artikel 36 wordt zonder stemming aangenomen.

Het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 23, II) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fractie van de PPR tegen dit amendement hebben gestemd.

Artikel 37, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 23, II) wordt zonder stemming aangenomen.

**De heer Bakker (CDA):** Mijnheer de Voorzitter! Ik wijs erop, dat in ons amendement op stuk nr. 150, I nog wordt uitgegaan van het oude nummer 14a.

**De Voorzitter:** De henummering komt bij de tweede lezing tot stand. In stemming komt amendement nr. 150, I, zoals het thans luidt.

Het amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 150, I) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 38, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 150, I) wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, III) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het GPV, de PSP en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, IV) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat dit amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Het amendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 145, I) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PPR en de CPN vóór dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, V) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, het GPV, D'66, de CPN en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigd amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, VI) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat dit amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Het amendement-Wessel-Tuinstra c.s. (stuk nr. 145, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D'66 en de PPR vóór dit amendement hebben gestemd.

Artikel 39, zoals het is gewijzigd door de aanneming van de gewijzigde amendementen-Weijers c.s. (stuk nrs. 147, III t/m VI) (herdruk) wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement Weijers c.s. (stuk nr. 147, VII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de fractie van de PSP tegen dit gewijzigde amendement heeft gestemd.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 147, VIII) (herdruk) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat dit gewijzigde amendement is aangenomen met dezelfde stemverhouding als het vorige.

Artikel 40, zoals het is gewijzigd door aanneming van de gewijzigde amendementen-Weijers c.s. (stuk nrs. 147, VII en VIII) (herdruk), wordt zonder stemming aangenomen.

Artikel 41 wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 169, II, A en B) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 42, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 169, II, A en B), wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 43 tot en met 52 worden zonder stemming aangenomen.

Het amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 150, II) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

**De Voorzitter:** Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de SGP, het GPV en de BP tegen dit amendement hebben gestemd.

Het gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 169, III) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

Artikel 53, zoals het is gewijzigd door aanneming van het amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 150, II) en het gewijzigde amendement-B. Bakker c.s. (stuk nr. 169, III) wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 54 en 55 worden zonder stemming aangenomen.

## Voorzitter

Het amendement-Hartmeijer c.s. (stuk nr. 159) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de PPR, de CPN en de PSP vóór dit amendement hebben gestemd.

Artikel 56 wordt zonder stemming aangenomen.

Het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 182) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de fractie van de PSP tegen dit gewijzigde amendement heeft gestemd.

De beweegreden, zoals zij is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde amendement-Weijers c.s. (stuk nr. 182) wordt zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, de eindstemming over het wetsontwerp op een nader te bepalen tijdstip plaats te doen vinden.

Daartoe wordt besloten.

### Aan de orde zijn de stemmingen over de bij de behandeling van de ontwerp-Arbeidsomstandighedenwet (14 497) ingediende moties te weten:

de motie-Jansen c.s. over een wijziging van de Wet op de ondernemingsraden (14 497, nr. 120);

de motie-B. Bakker c.s. over de inwerkingtreding van de Arbeidsomstandighedenwet (14 497, nr. 172);

de motie-Wessel-Tuinstra c.s. over de Arbo-diensten (14 497, nr. 173);

de motie-Hartmeijer c.s. over het stellen van regelen in het kader van milieuwetgeving en de Arbeidsomstandighedenwet (14 497, nr. 174);

de motie-Hartmeijer c.s. over het verlenen van instemmingsrecht aan de ondernemingsraad of de commissie voor veiligheid, gezondheid en welzijn (14 497, nr. 175);

de motie-Moor c.s. over de organisatie van de Arbeidsinspectie (14 497, nr. 176);

de motie-Toussaint c.s. over het stellen van regelen in het kader van de algemene gezondheidszorg en de Arbeidsomstandighedenwet (14 497, nr. 177);

de motie-Jansen c.s. over wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het instemmingsrecht van de ondernemingsraad (14 497, nr. 183).

De **Voorzitter**: Mevrouw Wessel-Tuinstra heeft verzocht de beraadslaging over deze moties te heropenen.

Ik stel voor, aan dat verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.



Mevrouw **Wessel-Tuinstra** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb heropening van de beraadslaging gevraagd met het oog op een wijziging die ik graag wil aanbrengen in mijn motie op stuk nr. 173. De Minister heeft in zijn commentaar op deze motie gesteld dat in deze motie de lagere publiekrechtelijke lichamen zijn weggelaten. Ik denk dat die opmerking terecht is. Daarom heb ik alsnog naast de departementen en de rijksdiensten de lagere publiekrechtelijke lichamen ingevoegd. Mijn gewijzigde motie heb ik hedenmorgen laten ronddelen. Ik hoop dat zij alle fracties tijdig heeft bereikt.

### Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Wessel-Tuinstra, Toussaint en Nypels wordt ter vervanging van de motie-Wessel-Tuinstra (14 497, nr. 173) de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat het veiligheidsbeleid binnen de Rijksdienst momenteel uitsluitend een zaak van afzonderlijke departementen is, terwijl het bedrijfsgezondheidsbeleid voornamelijk is toevertrouwd aan een buiten deze departementen staande Rijks Geneeskundige Dienst (R.G.D.);

overwegende dat deze situatie niet spoort met de doelstelling van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), te weten integratie van het gezondheids-, veiligheids- en welzijnsbeleid in het algemene ondernemingsbeleid;

overwegende, dat bij lagere publiekrechtelijke lichamen soortgelijke problemen aan de orde zijn;

sprekt als haar mening uit, dat bij de departementen en de lagere publiekrechtelijke lichamen die naar de aard van hun activiteiten speciale deskundigheid op het vlak van gezondheids- en veiligheidszorg en van het welzijn vereisen, in ieder geval eigen Arbo-diensten noodzakelijk zijn;

dringt er bij de Regering op aan, departementen en lagere publiekrechtelijke

lichamen te laten beschikken over eigen Arbo-diensten en daar waar gezamenlijke Arbo-diensten voor departementen meer voor de hand liggen, de Rijks Geneeskundige Dienst daartoe om te vormen;

dringt er voorts bij de Regering op aan, te bevorderen, dat bij de lagere publiekrechtelijke lichamen, die niet over een eigen Arbo-dienst kunnen beschikken, gezamenlijke Arbo-diensten in een samenwerkingsverband van de grond komen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 187 (14 497).

Naar mij blijkt heeft de Kamer van deze motie kennis kunnen nemen en bestaat er geen bezwaar tegen om aanstonds daarover te beslissen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De motie-Jansen c.s. (14 497, nr. 120) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN en de PSP vóór deze motie hebben gestemd en dat de fractie van de BP thans afwezig is.

De motie-B. Bakker c.s. (14 497, nr. 172) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

De gewijzigde motie-Wessel-Tuinstra c.s. (14 497, nr. 187) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van D'66, de PvdA, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór deze motie hebben gestemd.

De motie-Hartmeijer c.s. (14 497, nr. 174) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat deze motie is verworpen met dezelfde stemverhouding als de vorige.

De motie-Hartmeijer c.s. (14 497, nr. 175) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat deze motie is verworpen met dezelfde stemverhouding als de vorige.

De motie-Moor c.s. (14 497, nr. 176) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat deze motie is verworpen met dezelfde stemverhouding als de vorige.

## Voorzitter

De motie-Toussaint c.s. (14 497 nr. 177) wordt bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen.

De motie-Jansen c.s. (14 497, nr. 183) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN en de PSP vóór deze motie hebben gestemd.

---

Aan de orde zijn de **stemmingen in verband met het wetsontwerp Invoering van een afzonderlijke regeling voor de heffing van kansspelbelasting met betrekking tot casinospelen (15 358)**.

Het amendement-Haas-Berger c.s. (stuk nr. 11, II) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de PPR, de CPN, de SGP en het GPV vóór dit amendement hebben gestemd.

Ik deel mede, dat mevrouw Haas-Berger als gevolg van de verwerping van dit amendement de andere op stuk nr. 11 voorkomende amendementen intrekt.

De onderdelen van het wetsontwerp worden zonder stemming aangenomen.

Het wetsontwerp wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SGP, het GPV, de PPR en de PSP tegen dit wetsontwerp hebben gestemd.

---

Aan de orde is de **stemming over de motie-Waltmans c.s. over maatregelen om te voorkomen dat Zuid-Afrika een kernwapenmogendheid wordt (16 079, nr. 1)**.

Deze motie wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN, de PSP en DS'70 vóór deze motie hebben gestemd.

---

Aan de orde is de **stemming over de gewijzigde motie-Jansen c.s. over aanvullende plannen voor ten minste 10 000 woningen in de huursector (16 196, nr. 13)**.

Deze motie wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PPR, de PvdA, D'66, de CPN, de PSP, DS'70 en het GPV vóór deze motie hebben gestemd.

---

Aan de orde zijn de **stemmingen over de bij het debat over de inrichting van een oefenterrein in de Marnewaard, (16 195) ingediende moties** te weten:

de motie-Van den Bergh c.s. over het nog niet inrichten van het Lauwersmeergebied als militair oefenterrein (16 195, nr. 2);

de motie-Lambers-Hacquebard over opschorting van de aanvraag van een aanlegvergunning voor de Marnewaard (16 195, nr. 3);

de motie-Ploeg c.s. over periodieke rapportage over de inrichtingsplannen voor het Lauwersmeergebied (16 195, nr. 4);

de motie-Couprie c.s. over het afwachten van de resultaten van het drainage-onderzoek (16 195, nr. 5).

De motie-Van den Bergh c.s. (16 195, nr. 2) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, D'66, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 vóór deze motie hebben gestemd.

De motie-Lambers-Hacquebard c.s. (16 195, nr. 3) wordt bij zitten en opstaan verworpen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie is verworpen met dezelfde stemverhouding als de vorige.

De motie-Ploeg c.s. (16 195, nr. 4) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, D'66, de PPR, de CPN, de PSP en DS'70 tegen deze motie hebben gestemd.

De motie-Couprie c.s. (16 195, nr. 5) wordt bij zitten en opstaan aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, D'66, de PPR, de CPN, de PSP, het GPV en DS'70 tegen deze motie hebben gestemd.

Ik stel voor, de brief van de Staatssecretaris van Defensie (16 195) voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

Arbeidsomstandighedenwet  
Kansspelen  
Kernwapens

---

De **Voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van **stemverklaringen** over de onderwerpen waarover zojuist is gestemd.

De heer **Hartmeijer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben voor de motie-B. Bakker c.s. (14 497, nr. 172) gestemd, omdat gebleken is dat daar waar wijzelf door middel van een amendement hadden gevraagd om een invoering binnen vijf jaar na publicatie in de Staatscourant, een meerderheid van deze Kamer daar niet voor te vinden was. Wij vinden dat natuurlijk jammer en daarom hebben wij wel voor deze motie moeten stemmen, omdat hetgeen daarin wordt gevraagd weliswaar niet helemaal overeenkomt met de werkelijkheid zoals die is ingebracht in de verschillende verslagen, maar iets nog altijd beter is dan niets.

Wij hebben ook voor de motie-Jansen c.s. (14 497, nr. 183) gestemd. Het gaat hierbij om het instemmingsrecht ten opzichte van investeringen ten behoeve van concrete regelingen met betrekking tot veiligheid, gezondheid en welzijn. De Minister heeft in een brief van 23 mei (14 497, nr. 186) geschreven dat hetgeen in deze motie werd gevraagd al in de praktijk wordt gehanteerd. Wij zijn van mening dat daar waar concrete regelingen de instemming van de OR of een commissie nodig hebben natuurlijk automatisch de investeringen erbij moeten worden betrokken. Ook dat moet onder het instemmingsrecht vallen en vandaar onze stem voor de motie-Jansen c.s.

De heer **Weijers** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De Kamer heeft in meerderheid besloten om de OR het instemmingsrecht op het jaarplan te onthouden. Die opstelling van de Kamer heeft ons verdriet en zeker dat deel dat zich verenigt in de PvdA.

De **Voorzitter**: Dat is geen stemverklaring, maar commentaar op het stemgedrag van anderen. U kunt alleen maar uw eigen stemgedrag motiveren.

De heer **Weijers** (CDA): U hebt gelijk, mijnheer de Voorzitter!

De moties van de heren Hartmeijer, Moor en Toussaint vormen voor ons een te slap aftreksel van een reëel recht op instemming van werknemers op hun arbeidsomstandigheden. Daarom hebben wij tegen deze moties gestemd.

Woningbouwprogramma 1980  
Marnewaard

□

De heer **Bakker** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben gestemd tegen de gewijzigde motie-Wessel-Tuinstra (14 497, nr. 187). Op zich wijst de motie er terecht op dat Arbo-diensten bij de rijksoverheid en lagere publiekrechtelijke lichamen een andere vorm moeten krijgen dan in de huidige situatie is aangegeven. Dat geldt echter niet alleen voor die lichamen, maar ook voor de gesubsidieerde sector en hele terreinen van de marktsector, zoals de semi-overheid. Daarmee is volgens ons de motie overbodig. Met aanvaarding van het amendement op nr. 163 (14 497) van CDA en PvdA zijn sluitende mogelijkheden aangegeven om tot herzieningen te komen.

De tweede reden om tegen te stemmen was, dat hierin wordt uitgegaan van interne Arbo-diensten per departement. Het is echter zeer wel denkbaar dat de departementale grenzen moeten worden doorbroken. Een departementale afdeling in Groningen zou bij voorbeeld wellicht niet bij een interne Arbo-dienst van het betrokken departement moeten worden ondergebracht, maar moeten worden aangesloten bij een gemeenschappelijke dienst.

□

De heer **Gualthérie van Weezel** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Er bestaat geen enkel misverstand over de zorg die mijn fractie heeft over Zuid-Afrika als potentiële kernmacht. De motie-Waltmans daarentegen (16 079, nr. 1) gaf aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen, welke er uiteindelijk toe leidden dat wij thans tegen hebben gestemd.

In de considerans van de motie wordt de suggestie gewekt dat Nederland nucleair samenwerkt met Zuid-Afrika, hetgeen geenszins het geval is. In het eerste deel van het dictum wordt gesproken over de maatregelen, waarbij onduidelijk blijft welke maatregelen worden bedoeld. Nu de Minister heeft gezegd dat de kwestie voorlopig hangend is, in afwachting van het onderzoek in de affaire-Kahn, zien wij deze motie, wat het eerste deel van het dictum betreft, als voorbarig.

□

De heer **Blaauw** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie heeft tegen de motie-Waltmans (16 079, nr. 1) gestemd, niet omdat zij voorstander is van het ontwikkelen van een Zuid-Afrikaanse kernmacht, maar omdat het daarin gegeven oordeel haar te ver gaat. Wij zijn wel degelijk voor het

blokkeren van de opbouw van nucleaire installaties, waaruit nucleaire wapens kunnen voortkomen, maar wij menen dat de bouw van normale nucleaire installaties voor energievoorziening niet mag worden geblokkeerd.

Wij hadden ook geen behoefte aan deze motie, omdat de Minister duidelijk heeft aangegeven dat datgene wat wordt gezegd over het weglekken van nucleaire kennis – zeker wat de gevoelige zaken betreft – in den brede zal worden uitgesponnen bij de behandeling van het rapport-Kahn. Deze motie loopt hierop te veel vooruit.

□

De heer **Couprie** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie heeft gestemd tegen de motie-Van den Bergh (16 195, nr. 2) en de motie-Lambers-Hacquebard (16 195, nr. 3). Uit deze moties blijkt opnieuw dat men onzekerheid wil scheppen over de principebeslissing dat er een militair oefenterrein zal komen...

De **Voorzitter**: Pardon, ik maak u erop attent dat u niet kunt zeggen 'men wil scheppen'. U kunt wel zeggen: 'Mijn fractie vindt dat door die moties onzekerheid geschapen wordt.'

De heer **Couprie** (CDA): Inderdaad, dat was ook de teneur van mijn verhaal. Goed dat u mij corrigeert. Dank u zeer, mijnheer de Voorzitter.

Wij hebben gestemd voor de motie-Pløeg (16 195, nr. 4) en de motie-Cou-

prie (16 195, nr. 5), omdat daarin wordt gesteld dat de principebeslissing over-eind blijft, maar dat niettemin de nodige zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Ook kunnen wij akkoord gaan met het voorstel van de VVD om een rapportage in te bouwen.

---

Aan de orde is de behandeling van de ontwerpen van (rijks-)wet:

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (15 047, R 1099) en**

**de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken over een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer (16 131);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren (15 048);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen (15 575);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitzonderingstoestanden (15 681);**



*Achter de regeringstafel v.l.n.r. Staatssecretaris Haars (Justitie), Minister Wiegel (Binnenlandse Zaken) en de heer Simons, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening*

Arbeidsomstandighedenwet  
Kansspelen  
Kernwapens  
Woningbouwprogramma 1980  
Marnewaard  
Grondwet

## Voorzitter

### Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (16 086).

De (algemene) beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Hoofdstuk 5 van de nieuwe Grondwet is een van de cruciale hoofdstukken, omdat daarin als het ware de werkverhouding tussen Regering en parlement aan de orde komt. In de titel van het hoofdstuk staan beide terreinen vermeld, waarop Regering en parlement elkaar ontmoeten, namelijk wetgeving en bestuur. Om die reden vind ik de titel goed. Voor het overige is zij op het eerste gezicht wat misleidend, omdat zij de verwachting scheidt dat er een onderverdeling zal komen in een paragraaf 'wetgeving' en een paragraaf 'bestuur'. Dat blijkt niet het geval en bij nader inzien kan ik daarmee ook wel vrede hebben.

Alle bepalingen over uitvoerende macht en opperbestuur des Konings zijn geleidelijk uit de Grondwet verdwenen – het bij een ander grondwetswijzigingsvoorstel verdwijnende artikel 56, 'de uitvoerende macht berust bij de Koning', is daar een restant van – omdat geen enkele grondwettelijke bepaling de steeds groeiende substantie van bestuur door de rijksoverheid kan aanduiden.

De nieuwe Grondwet beperkt zich wat bestuur betreft tot die beperkte, overigens zeer belangrijke bestuursgebieden, waarvan een wettelijke structuur gegarandeerd behoort te worden. Dat neemt niet weg dat ook zonder grondwettelijke verplichting bestuur hoe langer hoe meer in wetgeving geïncorporeerd wordt. Wetgeving en bestuur verstrengelen zich met elkaar.

Vanuit die optiek wil ik hoofdstuk 5 benaderen, daar tevens aan toevoegend een voor de Tweede Kamer belangrijke vraag, wat de macht is van het parlement, in het bijzonder van de Tweede Kamer zelf, die zich nogal eens met 'het parlement' wil vereenzelvigen.

Een van de klachten omtrent de werking van het parlementaire stelsel is de laatste 35 jaar dat de macht van de Regering toeneemt en dat de macht van de Tweede Kamer afneemt. Feitelijk is dat voor de macht van de Tweede Ka-

mer in een aantal opzichten waar. Dat afnemen van macht gebeurt heel openlijk, al dan niet met bewuste medewerking van de Tweede Kamer zelf. De vraag is echter of, als er vrees ontstaat dat de Kamer een machteloze partner wordt in het staatsrechtelijke bestel, er niet naar uitbreiding van macht bij wijze van compensatie gezocht moet worden, als tegenhanger van de toenemende macht van de Regering.

Op het terrein van de wetgeving zie ik verschillende ontwikkelingen waarbij de Kamer macht en eigen bevoegdheid afstaat. Dat doet zij in de eerste plaats door het sluiten van verdragen. Daardoor verplicht de Kamer zich, mee te werken aan wetgeving die in overeenstemming met die verdragen behoort te zijn. Door die verdragen kan ook wetgevende macht overgeheveld worden naar internationale, volkenrechtelijke organisaties. De Kamer staat daarmee een stuk van haar eigen mede-regelgevende bevoegdheid af.

In de tweede plaats wordt de wenselijkheid van decentralisatie al een jaar of vijf verbaal omhelsd. Als het werkelijk tot decentralisatie gaat komen (wat ik overigens betwijfel, omdat voorstellen tot decentralisatie veelal gekleed gaan in zogenaamde centrale stuulementen – maar dit terzijde) zal de Kamer regelgeving afstaan aan lagere overheden.

In de derde plaats is er een gestage ontwikkeling, die door de Regering wordt gestimuleerd en waarbij de Kamer zich vaak een tikje doezelig aansluit, zonder precies te beseffen wat zij doet, om wetgeving te delegeren aan de Kroon. Vroeger geschiedde dat onder de dekmantel van bestuur; de term 'algemene maatregel van bestuur' geeft dat ook aan; het waren nadere voorschriften ter uitvoering van een wet. Bij de huidige grondwetswijziging is het accent meer komen te liggen op het wetgevingskarakter van de algemene maatregel van bestuur. Maar dat betekent wel, dat de Kamer zich er scherper van bewust moet zijn dat en waarom zij eigen macht delegeert.

Als ik bij wetsontwerpen die ik mag behandelen, de vraag stel waarom iets bij algemene maatregel van bestuur moet of kan geregeld worden, krijg ik zelden een bewijsvoering te horen die slaat op het heden, maar meer een die verwijst naar onvoorzienbare situaties in de toekomst: dan is het zo handig dat de Regering allerlei meteen kan regelen. Een wetswijziging om die delegatie te bevorderen, neemt zoveel tijd in beslag. En de Kamer is haar eigen wetgevende bevoegdheid op dat punt in-

tussen kwijt. Ik wil een ernstig beroep op de Kamer doen, delegatiebepalingen in wetsontwerpen voortaan met meer aandacht en zorgvuldigheid te bezien.

Sinds de Mijnwet Continentaal Plat in 1965 is er een tussenvorm ontstaan, die in de schriftelijke gedachtenwisseling wordt aangeduid met de term 'geclausuleerde algemene maatregel van bestuur'. Nu wordt deze algemene maatregel van bestuur gezien als een soort van 'vereenvoudigde wetgeving', alsof de Kamer een soort van overbodige wet uit haar gezichtsveld wilde weren. Maar zo was het destijds niet en evenmin in de volgende gevallen van geclausuleerde algemene maatregelen van bestuur. De Regering wenste zelf iets spoedshalve te regelen zonder inmenging van de Kamer, eigenlijk nog geheel in de geest van de algemene maatregel van bestuur als uitvoeringsvoorschrift, aangeleund aan bestuur. Maar de Kamer wilde invloed behouden en vond het compromis van het omzwenken van algemene maatregel van bestuur naar nog in te dienen wet een redelijke oplossing. Het was voor de Kamer voordeliger dan geen enkele invloed te hebben: de Kamer kan immers een algemene maatregel van bestuur niet amenderen. De Regering heeft bij een algemene maatregel van bestuur het laatste woord.

Nu is voor alle volledigheid in de Proeve en in het eindrapport van de commissie Cals/Donner het begrip 'vereenvoudigde wetgeving', vlak na de oorlog gelanceerd door Van der Goes van Naters, nog eens van stal gehaald en vervolgens afgewezen. Ook de Regering heeft dat gedaan. Het verwonderde mij eigenlijk dat D'66, dat zo bezorgd is om de invloed van het parlement in stand te houden en eventueel te vergroten, een soort van systeem van vereenvoudigde wetgeving – het is nog niet helemaal duidelijk op welke wijze – wil invoeren. Het betekent in feite afkalving van de mede-wetgevende macht van de Kamer. Dat is een vreemde manoeuvre als men erop uit heet te zijn, de macht van de Kamer te behouden of te vergroten.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Het gaat er niet om, de macht van de Kamer te doen afkalven of verminderen. Het gaat er enerzijds om, rekening te houden met de wens – en ook het belang – dat de Regering op slagvaardige wijze kan besturen en regeren, terwijl anderzijds moet worden verhinderd, dat door het proces van steeds verder gaande delegatie, via de

## Kappeyne van de Coppello

wegen die mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft genoemd, de macht van de Regering wordt vergroot. Ik begriep niet waarom zij zich op dit punt zo scherp tegen mijn fractie afzet.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Mijnheer de Voorzitter! Hieruit blijkt dat u uw voorstel foutief hebt ingekleed, want dan betekent het alleen maar, dat u een materie die nu behoort tot het bestuur, of tot de sfeer van de algemene maatregelen van bestuur – die beide een vorm van wetgeving zijn – wilt terugvoeren binnen het bereik van de sfeer van de wetgeving, zij het in de vorm van vereenvoudigde wetgeving.

De heer **Brinkhorst (D'66):** Zorgvuldig lezen is een deugd! Het gaat er uitdrukkelijk om, de mogelijkheden van het parlement te vergroten en niet om ze te verkleinen. U zegt terecht dat het erom gaat, zaken terug te kunnen voeren die voor een deel in het verleden zijn afgestaan.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Dan hebt u het voorstel van de heer Van der Goes van Naters – misschien is het interessant, het nog eens na te lezen in de parlementaire stukken van vlak na de oorlog – zowel als de toelichting van de commissie-Cals/Donner, alsmede de proeve en het standpunt van de Regering ter zake niet voldoende begrepen, want hierbij ging het om de vraag, of iets wat nu wetgeving is, moet worden teruggebracht tot een vereenvoudigde procedure van wetgeving. Uw voorstel slaat op iets geheel anders, namelijk op het terrein van het bestuur en op dat van de algemene maatregel van bestuur.

De heer **Brinkhorst (D'66):** Dat is volstrekt juist. Het feit dat de terminologie is aangepast – om ervoor te zorgen dat met vereenvoudigde procedures kan worden gewerkt – betekent geenszins, dat men hiervoor precies dezelfde motieven heeft als destijds de heer Van der Goes van Naters en de staatscommissie. Nogmaals: ik begrijp uw aanval niet goed want ik denk, dat wij het in wezen veel meer met elkaar eens zijn. Ik hoop dat uit uw betoog zal blijken, wat u er zelf aan denkt te doen.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Daarvan kunt u zeker zijn! In ieder geval heeft mijn fractie aan zo'n vereenvoudiging in de wetgeving geen behoefte.

Als de Kamer snel een wetsontwerp, als hamerstuk, wil laten passeren, is dit een procedure waaromtrent zij zelf telkenmale beslist. Het is niet nodig,

hiervoor een afzonderlijke bepaling in de Grondwet in het leven te roepen.

Mijnheer de Voorzitter! Voordat ik mijn oppervlakkige analyse van machtsuitoefening door de Tweede Kamer van het terrein van wetgeving voortgezet op die van het terrein van het bestuur, wil ik enkele opmerkingen maken over wetgeving en bestuur in relatie tot elkaar.

In de Proeve staat op de bladzijden 126 en 127 een interessante beschouwing. De huidige grondwetsartikelen 56 en 116, over uitvoerende en wetgevende macht, zijn geen bepalingen die bevoegdheden afbakenen, maar veel-er uiterlijke verschijningsvormen van activiteiten door de Regering of door Regering en parlement samen. De Grondwet kent wel samenwerkingsvormen tussen Regering en parlement, waarvan de wetsvorm de belangrijkste is; andere samenwerkingsvormen hebben zich geheel buiten de Grondwet ontwikkeld. De bevoegdheid en taak van enerzijds de Regering en anderzijds het parlement zijn niet scherp te scheiden en kunnen niet los van elkaar worden gesteld. Ze hebben elk een bijzondere eigen verantwoordelijkheid. Ze zijn elk niet zo zelfstandig dat ze – op langere termijn – kunnen handelen zonder een bepaalde mate van overeenstemming met elkaar. De nadere bepaling van hun onderlinge verhouding is voor het grootste deel overgelaten aan hen zelf.

De slotsom is dat de vraag wat volgens de Grondwet wetgeving is, wat bestuur, alleen te beantwoorden is aan de hand van uiterlijke kenmerken, niet naar de inhoud van deze functies. Wat vandaag naar de vorm bestuur is, kan morgen wetgeving zijn. Daar wetgeving en bestuur, naar de inhoud van deze functies, niet toevallen aan afzonderlijke organen en zij ook overigens niet los van elkaar kunnen worden gesteld, moeten zij, naar de Grondwet genomen, worden opgevat als twee wegen, langs welke de staatswerkzaamheid zich voltrekt zonder dat daarin een aanduiding ligt opgesloten omtrent de bevoegdheden met betrekking tot deze werkzaamheid. Tot zover deze bloemlezing uit de Proeve, die nog altijd een boeiende publikatie is.

Leek de afbakening tussen wetgeving en bestuur in 1967 al weinig helder, omdat ze in elkaar kunnen overvloeien, nu in 1980 geloof ik dat er ontwikkelingen aanwijsbaar zijn die de verschillen tussen wetgeving en bestuur nog diffuser maken, al zullen er, zeker naar de vorm, altijd verschillen blijven bestaan.

De ene ontwikkeling is dat de wetgeving minder statisch wordt: een wet wordt niet meer geacht honderd, of tientallen jaren te gelden. De maatschappij verandert zo snel, dat wettelijke regels als een te nauw keurslijf kunnen worden ervaren. Soms wil de wetgever bepaalde ontwikkelingen enigszins sturen en daarnaast ruimte laten voor de ombuigingen. De wet wordt dan eigenlijk een voorlopige wet, een experimenteerwet. Haar definitieve gedaante is nog niet zichtbaar, en is op het moment dat zij zichtbaar wordt, misschien alweer door de praktijk achterhaald. Wetgeving gaat eigenlijk meer in de richting van het bestuur; haar vergankelijkheid en feilbaarheid worden van den beginne af erkend.

Bij het bestuur zie ik een omgekeerde ontwikkeling. Bestuur is niet meer een verzameling van eenmalige daden. Omdat de gevolgen van een bestuursdaad ver strekkend kunnen zijn, wordt de behoefte groter de effecten van de bestuursdaden te peilen, ze op elkaar af te stemmen en in een samenhangend verband te brengen. Het bestuur wordt hoe langer hoe meer gepland. Dat betekent dat bestuursdaden beschreven gaan worden en een *bundeling krijgen in beleidsvoornemens*, die in meer algemene bewoordingen vervat worden. De procedure van de beleidsvorming wordt in 'echte' wetten vastgelegd, maar ook de inhoud van het beleid gaat meer het karakter van wetmatigheden krijgen, zij het dat deze wetmatigheden telkens worden gewijzigd.

Mijn conclusie is dan ook dat wetgeving en bestuur hoe langer hoe meer naar elkaar toegroeien, en dat het betrekkelijk willekeurig gaat worden of een materie bij wet geregeld zal worden of anderszins.

De wetgeving groeit gestaag, maar ook de ontmoetingen tussen Regering en parlement ter zake van het bestuur nemen toe. De Tweede Kamer controleert niet slechts het beleid achteraf, nadat het in concrete bestuursdaden is verwerkelijkt, maar beraadslaagt met de Regering vaak vooraf, als nog met de ontwikkeling van het beleid moet worden aangevangen. Dit deel hebben aan de beleidsvoorbereiding en de beleidsvaststelling is een groot winstpunt voor de Kamer als men haar macht analyseert. De macht die zij in de wetgevende sfeer verliest, kan zij in de sfeer van het bestuur als het ware terugwinnen. Dat hangt echter ook af van de wijze waarop zij de beleidsvorming kan beïnvloeden.

## Kappeyne van de Coppello

De vormen waarin de Regering haar beleid opdiend, zijn velerlei. Het kan gebeuren in de memorie van toelichting op een begroting, in een nota van bewindslieden aan de Kamer, in een brief of notitie aan de Kamer, in een rijksplan (zie de ontwerp-Kaderwet Specifiek Welzijn), of bij voorbeeld in een planologische kernbeslissing. De Kamer reageert daarop verschillend. Met de aanneming van de begroting wordt, zoals bij iedere wet, de memorie van toelichting geacht impliciet aangenomen te zijn, om nog maar te zwijgen van bijlagen bij de memorie van toelichting die overigens gescheiden behandeld kunnen worden, zoals bij het OPVO is gebleken.

De nota, de brief of notitie en het rijksplan worden door de Kamer voor kennisgeving aangenomen. De planologische kernbeslissing zal door de Kamer moeten worden goedgekeurd. Ik begrijp overigens niet waarom een rijksplan niet de goedkeuring van de Kamer behoeft en een planologische kernbeslissing eventueel wel, maar dat is even een opmerking terzijde.

Nu doet zich de paradoxale situatie voor dat al deze stukken, waarin beleidsvoornemens van de Regering verwoord zijn, aan de Kamer worden aangeboden met de bedoeling dat de Kamer daarmee instemt, maar dat de Kamer grotendeels de instrumenten mist om zich over die beleidsvoornemens uit te spreken. De Regering geeft haar bedoeling te kennen met betrekking tot beleidsnota's in de memorie van antwoord op het onderhavige Grondwetswijzigingsvoorstel op blz. 12, waar zij zegt: 'In tal van nota's worden vaak concrete punten van regeringsbeleid genoemd, waarover de Tweede Kamer wordt verzocht zich uit te spreken'. De Regering geeft daar vervolgens een beperkte draai aan door uiteen te zetten, dat nota's een voorloper kunnen zijn van wetgeving. Dat is waar, maar veel vaker staan in nota's voornemens tot concrete beleidsdaden, bij voorbeeld de aanleg van wegen. De Kamer wordt geacht zich over deze bestuursdaden uit te spreken.

De Regering beperkt de problematiek tot de beleidsnota in samenhang met wetgeving. Zij heeft eerst de gespreksgroep-Polak aan het werk gezet en zal, naar uit de nota naar aanleiding van het eindverslag blijkt, binnenkort een commissie van externe deskundigen en ambtelijke adviseurs aan het werk zetten. Verder wil de Regering tot praktische procedure-afspraken met de Kamer komen. Ik denk dat iedereen dit toejuicht, ook degenen die

van het verschijnsel 'nota' weinig of niets moeten hebben. Een nota is een van de beleidsinstrumenten, die of door de Regering uit eigen beweging worden gehanteerd of op uitdrukkelijk verzoek van de Kamer. Dat instrument in principe naar de prullebak verwijzen lijkt niet zo doelmatig, nu het aanwijsbaar tot resultaten heeft geleid waarmee de Regering en de Kamer achteraf tevreden konden zijn of konden leven.

Het is op zichzelf heel zinvol om het instrument van de beleidsnota te verbeteren en ordening te brengen in de nota's, beleidsnota's, discussienota's, nota's waarin een beschrijving van de stand van zaken wordt gegeven, terreinverkenningnota's, voorjaarsnota's, andere seizoennota's, kortom de veelheid van materiaal dat het laatste decennium over de Kamer is uitgestort. Maar ik ben tevens van oordeel dat het struisvogelpolitiek zou zijn om, zoals de Regering eigenlijk in antwoord op vragen van D'66 doet, de problematiek tot de beleidsnota te beperken en die binnen het kader van de huidige Grondwet te houden. Het gaat niet alleen om beleidsnota's, het gaat ook om beleidsbrieven of beleidsnotities, om rijksplannen en planologische kernbeslissingen. Kortom, het gaat om het aanbieden van beleidsbeslissingen, anders dan via regelgeving, aan de Kamer ter medevaststelling.

Dat is een vraag die zeer wezenlijk voor de verhouding tussen Regering en parlement is, een vraag die het constitutionele bestel raakt en daarom bij de behandeling van de nieuwe Grondwet aan de orde moet komen, ook al zal zij wellicht bij deze ronde nog geen definitieve beantwoording krijgen.

De Tweede Kamer wordt om instemming met het Regeringsbeleid gevraagd maar kan in haar besluitvorming niet genuanceerd genoeg reageren. Een begroting, inclusief de memorie van toelichting daarop, kan zij verwerpen; die botte bijl wordt echter zelden meer gebruikt. Nota's, brieven en mettertijd rijksplannen kan de Kamer slechts ter kennisgeving aannemen. Dat is een neutrale daad, waaruit geen waarde-oordeel blijkt. Een planologische kernbeslissing zal de Kamer eventueel kunnen verwerpen. Die wijzen van besluitvorming zijn te gebrekkig en daarom zoekt de Kamer haar uitweg in moties.

In de zeer oude tijd waren moties van orde. Nu zijn het vaak pseudo-beleidsvoornemens die evenwel in de lucht blijven hangen, doordat de Regering door die moties niet wordt gebonden als zij dat niet wil. Als ultimum remedium kan een kabinet ten val wor-

den gebracht als het een motie niet uitvoert maar gewoonlijk wordt ook dat als een te botte bijl beschouwd, die bovendien nog als bijl in de eigen nek kan terecht komen. Geen wonder dat een motie van afkeuring zelden door de Kamer wordt aangenomen.

Bij de behandeling van planologische kernbeslissingen is zelfs het begrip 'amenderende motie' in zwang gekomen; een onzinnig begrip, want een motie kan niet op eigen kracht amenderen. Zou dat wel het geval zijn, dan zou geen motie worden ingediend, doch een amendement. De Regering kan ook die zogenaamde amenderende motie rustig naast zich neerleggen. Intussen is hiermee wel zichtbaar geworden welke behoeften het meedoen aan beleidsvaststelling kan oproepen. Instemming is een te eenzijdig beleidsinstrument; daarnaast dient zich de afkeuring aan, en vervolgens de wijziging. Het is niet verstandig, naar mijn mening, die ontwikkeling ongestuurd te laten voortsudderen. Het verdient de voorkeur de problematiek te analyseren en op te lossen.

Er zijn een drietal hoofdvragen te stellen:

1. Willen de Regering en parlement dat het parlement een medebepalende rol krijgt bij de vaststelling van het beleid, met andere woorden dat het parlement 'medebestuurder' wordt?

2. Zo ja, in welke vormen wordt het beleid aan het parlement aangeboden?

3. Willen Regering en parlement dat de Tweede Kamer wijzigingen kan aanbrengen in de aan het parlement aangeboden beleidsvoornemens?

Naar mijn voorlopige indruk wordt in de praktijk de eerste vraag naar die medebepalende rol al min of meer bevestigend beantwoord, al zijn alle consequenties vermoedelijk nog niet overzien; heerst met betrekking tot de tweede vraag over de vorm waarin de beleidsvoornemens worden aangeboden vriendelijke wanorde en is de derde vraag naar een wijzigingsrecht voor de Tweede Kamer nog geheel open.

Mijn verzoek luidt of de Regering een studie wil laten verrichten naar de mogelijkheden of deze vragen bevestigend kunnen worden beantwoord, in welke vorm dat grondwettelijk en anderszins procedureel gegoten kan worden en wat het oordeel van de Regering over de uitkomsten van de studie is.

De VVD-fractie denkt voorshands over deze materie verschillend. Er zijn leden die, om met een uitdrukking van Oud te spreken: 'niet willen dat de Ka-

## Kappeyne van de Coppello

mer op de stoel van de Regering gaat zitten'. Zij wensen een medebepalende rol van de Kamer in het beleid, in het besturen, te beperken zo niet geheel te laten verdwijnen. Er zijn leden die de vraagstelling nuttig en actueel genoeg vinden om er een studie aan gewijd te zien, ook al hebben zij zelf nog geen uitdrukkelijk standpunt. En ten slotte zijn er ook leden die nu al een meer positieve houding ten opzichte van de vraagstelling innemen, omdat zij daarin een belangrijke mogelijkheid zien om de door hen gewenste vergroting van de invloed van het parlement te bewerkstelligen, evenwel zonder dat ze in staat zijn om reeds nu alle consequenties te kunnen overzien. Kortom, de VVD-fractie heeft nu nog geen definitief standpunt over deze materie kunnen bepalen.

Ik stip ter illustratie enkele nadere vragen aan. Waar zullen de grenzen liggen van de gedetailleerdheid van de beleidsvoornemens? Niet elke concrete bestuursdaad zal als beleidsvoornemen aan het parlement kunnen worden voorgelegd.

Dat zou onwerkbaar zijn in de praktijk. Zal de positie van de Regering ten opzichte van de geamendeerde beleidsvoornemens dezelfde zijn als haar positie ten opzichte van geamendeerde wetsontwerpen? Welke zal de rol van de Eerste Kamer zijn? Is de rol van het parlement ten aanzien van beleidsvoornemens een lijdelijke, of wordt op dit punt, parallel aan de wetgevingsprocedure, een initiatiefrecht aan de Tweede Kamer toegekend? Wat zal de kracht zijn van door Regering en parlement gezamenlijk vastgestelde beleidsvoornemens: wie worden daarvoor gebonden?

Pas wanneer op deze, en vermoedelijk nog vele andere vragen een antwoord gegeven wordt, kan men overzien of de verhouding Regering/parlement in het bestuur veranderd is en of die verandering verankering verdient in de Grondwet. Dit vraagt om een brede studie. Ik weet niet wie er in de eerdergenoemde commissie van externe deskundigen en ambtelijke adviseurs zullen zitten en kan dus ook niet beoordelen of die commissie voldoende geëquipeerd is om een dergelijke studie te verrichten. Wie dat moet doen, laat ik graag aan de Regering over. Vaststaat dat alle leden van mijn fractie voorlopig vanuit verschillende gezichtspunten, het gewenst achten dat de studie wordt verricht en dat de Regering aan de uitkomsten van de studie haar eigen conclusies verbindt. Mocht deze gedachte instemming vinden bij een meerder-

heid van de Kamer en bij de Regering, dan lijkt het mij overbodig hierover een motie in te dienen.

Pas in tweede termijn kan ik bezien, of het nodig is over mijn verzoek aan de Regering alsnog de Kamer om een uitspraak te vragen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Tot op grote hoogte deel ik de analyse van mevrouw Kappeyne van de Coppello, maar zij stelt een aantal vragen, die deels ook betrekking hebben op het functioneren van het parlement zelf, aan de Regering. Mijn vraag aan haar is, of zij van mening is dat juist het parlement zelf zich ook over deze fundamentele vragen zou moeten bezinnen en het niet alleen aan de Regering zou moeten overlaten om daarover een nota, conclusies of voorlopige conclusies voor te leggen. Is zij ook niet van mening dat een dergelijke studie misschien mede door het parlement moet worden geëntameerd, opdat vervolgens in een dialoog met de Regering tot nieuwe beleidsconclusies zou kunnen worden gekomen. Ziet zij haar voorstel in deze zin?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik ben meestal wat bescheiden over mijn eigen bijdrage aan debatten, maar ik heb geprobeerd, voor zover deze bezinning niet alreeds bij andere debatten aan de orde is geweest, om die bezinning nu een duidelijk nieuwe start te geven. Ik denk dat wij als Kamer met de Regering in dit debat de gedachtenwisseling hierover ongetwijfeld zullen voortzetten. Het hangt er dan van af, wat de uitkomst is van de wilsovereenstemming in de Kamer en ook tussen Kamer en Regering. Of dat een studieopdracht zal zijn uitsluitend aan een commissie, of dat het parlement daarvoor zelf bouwstenen wil aandragen, in ieder geval denk ik dat, als die studie zal worden verricht, de Regering daaraan zelf een standpunt moet verbinden en beide aan de Kamer moet doen toekomen. Ik hoop dat daarover dan een gedachtenwisseling zal plaatsvinden; dan zal eventueel moeten worden beslist of de Grondwet nader zal moeten worden gewijzigd. Het lijkt mij zeer zinvol – ik sluit het dus helemaal niet uit – dat in de Kamer, juist wat de macht van het parlement betreft, een analyse wordt aangepakt. Ik vind dat wij dat regelmatig moeten doen, maar het lijkt mij juist bij deze grondwetwijziging een heel goede gelegenheid om dat nog eens principieel aan te pakken.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat ben ik helemaal met mevrouw Kappeyne van de Coppello eens, maar de vraag is of

wij in eerste instantie het initiatief bij de Regering moeten laten of dat wij zelf ook aan de slag moeten. Mevrouw Kappeyne van de Coppello stelt een aantal vragen, bij voorbeeld ten aanzien van de mate van lijdelijkheid van het parlement bij de invloed van beleidsvoornemens. Het lijkt mij dat wij zelf die vraag ook moeten beantwoorden om dan vervolgens tot een dialoog met de Regering te komen. Ik begrijp – ik ben dat met haar eens – dat zij de vraag, of wij als parlement zelf op dat punt initiatieven moeten ontwikkelen door een bepaalde studie om deze problematiek te bestuderen, open wil laten.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Als de Kamer reeds zo ver is, dat zij binnen een paar weken op dit zeer principiële en fundamentele punt een antwoord kan geven – ik ben persoonlijk nog niet zo ver; ik ben nog maar halverwege – dan moet de Kamer dat zeker doen. Gebruikelijk is dat over dit soort vraagstukken van constitutionele aard de hulp van adviescolleges of commissies wordt ingeroepen. Het een sluit het ander niet uit.

De heer **Roethof** (PvdA): De vraag is natuurlijk ook, of de Regering wel zo ver is.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat zullen wij met grote spanning afwachten. Dat hangt ook af van de suggestieve kracht van hetgeen in de Kamer wordt opgemerkt.

Na deze meer algemene beschouwing, welke te houden ik reeds had aangekondigd bij twee vorige Grondwetwijzigingsvoorstellen, wil ik ten slotte nog even kort ingaan op enkele concrete aspecten van het voorliggende Grondwetwijzigingsvoorstel in onze wetgeving.

Zoals ik al bij het begin van mijn betoog opmerkte kan ik bij nader inzien wel instemmen met de indeling van hoofdstuk 5, zoals zij nu luidt. Mochten de hiervoren door mij bedoelde studie en discussie ten slotte leiden tot uitbreiding van de grondwettelijke bepalingen omtrent het bestuur, dan zou ook een andere indeling van dit hoofdstuk, misschien in meer paragrafen, overwogen moeten worden.

Wat betreft de terminologie 'Koning' en 'Regering', die dan nu ten principale door de bewindslieden die de memorie van toelichting, de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag hebben ondertekend (om nu maar eens heel precies te zijn!), aan de orde blijkt te zijn gesteld, deel ik de mening van het CDA dat het aan de orde stellen van die terminolo-

## Kappeyne van de Coppello

gie eigenlijk thuis hoort bij de voorstellen 16 034 en 16 035, te zamen vormen de hoofdstuk 2, getiteld 'Regering'. Maar aangezien de Kamer erin heeft toegestemd dat de Grondwetswijziging retrograde oftewel achterwaarts wordt behandeld door de Regering, komen wij onverhoeds voor principiële beslissingen te staan.

De Regering heeft getracht in navolging van de commissie-Cals/Donner zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de gegroeide staatsrechtelijke praktijk. De uitkomst daarvan vertoont een zekere willekeur, maar dat is niet verwonderlijk, omdat de praktijk op zich zelf vrij willekeurig is en was.

Een wetsontwerp wordt door de Koning ingediend, veelal schriftelijk bij Koninklijke Boodschap; de memorie van toelichting wordt door de Ministers die het wetsontwerp aangaan, getekend. De verdediging van wet en toelichting geschiedt door een of meer Ministers. De jaarlijkse Troonrede wordt als een soort van mondelinge beleidsbrief door de Koning in een verenigde vergadering uitgesproken. De verantwoording daarvan geschiedt later door bewindslieden. Een nota, een beleidsbrief of een rijksplan worden door Ministers ingediend en later ook door hen verdedigd.

Alle genoemde personen worden geacht te spreken namens de Regering. Dat is praktisch ook de beste oplossing, omdat het tijdrovend en mitsdien weinig zinvol zou zijn alle leden van de Regering in een gezamenlijk spreekkoor, als betrof het een Griekse tragedie, te laten optreden. De stem van de Regering zal telkens eenstemmig, maar wel voor het geheel klinken, zelfs indien de Regering spreekt door de mond van hen die geen deel uitmaken van de Regering, zoals Staatssecretarissen, regeringscommissarissen en ambtenaren. De Grondwet laat al die verschillende stemmen spreken namens de Regering en gebruikt de term 'Regering' als verzamelterm heel weinig, en soms zelfs in één adem met één van de namens de Regering sprekende, schrijvende of boodschappen afgevend instanties.

Als men de Grondwet wil doen aansluiten op de gevormde staatsrechtelijke praktijk, zal men in de Grondwet nimmer een vlekkeloos logisch systeem kunnen construeren, omdat de staatsrechtelijke en politieke praktijk zich naar subjectieve wensen en behoeften ontwikkelt en niet naar projecties van zuiver staatsrechtelijke theorieën.

Ik kan mij aarzelingen van anderen over de nieuwe terminologie in de Grondwet voorstellen, maar ik zie eigenlijk nog niet de grotere kwaliteit van andere terminologieën in en daarom aanvaard ik voorshands de door de Regering, bij Koninklijke Boodschap bij de Kamer voorgestelde Grondwetswijziging voor zover het de daarin gehanteerde begrippen 'Koning' en 'Regering' betreft.

Minder aanvaardbaar acht ik de vormgeving van het recht van initiatief van Tweede Kamer en verenigde vergadering. Het kan zijn dat de Regering een andere staatsrechtelijke taal spreekt dan de leden van de VVD-fractie en dat wij elkaar daarom niet kunnen verstaan. Totdat die taalbarrière is opgeheven, blijf ik de gedachtengang inconsequent vinden, en bovendien niet aansluitend bij de wensen en behoeften van de huidige staatsrechtelijke en politieke praktijk.

Tegenwoordig worden vaker initiatief-voorstellen van wet ingediend en ook vaker aangenomen dan voorheen. Vroeger kwam het voor dat door beide Kamers aangenomen initiatief-voorstellen bij de Regering gewoon in de bureaula bleven liggen en na uitblijven van de bekrachtiging een zachte politieke dood stierven. Zoiets is tegenwoordig ondenkbaar.

Er zijn politici geweest die suggererden dat de Regering eigenlijk niet anders kan dan dergelijke op democratische wijze tot stand gekomen voorstellen te bekrachtigen. Ik ben van mening dat een dergelijke zienswijze te ver gaat. De Regering heeft, zoals bij ieder wetsontwerp dat de Staten-Generaal passeert, haar eigen verantwoordelijkheid en kan ieder produkt van beraadslaging en besluitvorming door de Staten-Generaal afwijzen. Maar dan moet er wel sprake geweest zijn van een behoorlijke dialoog, want zonder dat is een behoorlijke afweging in ons dualistisch staatsbestel niet mogelijk. Er moet hoor en wederhoor hebben plaatsgevonden.

De Regering stelt zich op het standpunt dat onder de huidige Grondwet in grondwettelijke zin pas sprake is van een initiatief-voorstel van wet, als het voorstel door beide Kamers heen is gekomen. Het embryonale gebeuren daarvoor, hoe de besluitvorming is, en of de Tweede Kamer daarvoor kan amenderen, is een volstrekt interne zaak, die aan de betreffende Reglementen van Orde kan worden overgelaten, op vergelijkbare wijze als het initiëren van wetsontwerpen door Ministers en Staatssecretarissen, terwijl de Grondwet de indiening van wetsont-

werpen pas naar voren brengt in de fase van de Koninklijke Boodschap.

Ik ben het met deze zienswijze op de huidige Grondwet niet eens. Artikel 127 van de huidige Grondwet schrijft voor dat de Tweede Kamer het voorstel (dat is de voordracht tot het initiatief-voorstel) overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald en dat de Tweede Kamer, als zij het voorstel aanneemt, het met een bepaald formulier zendt naar de Eerste Kamer. In artikel 122 staat dat de Tweede Kamer het recht heeft wijzigingen in een voorstel des Konings aan te brengen.

Nu kan men zich afvragen of amendementen behoort bij het overwegen van een voorstel of bij de definitieve besluitvorming over het voorstel in de zin van aannemen of verwerpen. Ik neig tot het eerste. Maar hoe dat ook zij, het gehele proces van overwegen en aannemen (of verwerpen) met daar tussenin ergens de amendering wordt, door de koppeling aan de wijze van behandeling van regerings-wetsontwerpen in artikel 127 vervat.

Die regel wordt ook nog eens in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer herhaald. Dat is geen eigen autonomie van de Kamer, dat is een bevestiging of nadere uitwerking van hetgeen door de Grondwet wordt voorgeschreven. Ik blijf dan ook de mening toegedaan, dat het recht van amendement op initiatief-wetsvoorstellen niet slechts 'intern' door het Reglement van Orde, maar ook door de huidige Grondwet wordt verzekerd.

Als ik het goed begrepen heb, wil de Regering het moment van de grondwettelijke geboorte van het initiatief-voorstel bij deze grondwetswijziging een fase eerder doen ingaan, namelijk als de behandeling in de Tweede Kamer is afgerond. Dus pas bij de indiening van het door de Tweede Kamer aanvaarde voorstel bij de Eerste Kamer is grondwettelijk van een initiatief-voorstel sprake. Als hier een verbetering bedoeld is, dan lijkt mij dat een schijnverbetering. Want welke zijn de bezwaren tegen de gang van zaken in de praktijk? Dat de Regering niet in een werkelijke dialoog over het initiatief-voorstel communiceert.

Als de Tweede Kamer uitdrukkelijk insisteert, komt een minister een debat bijwonen, en als het goed geënsce-neerd is, wil een minister nog wel op een enkele vraag van een kamerlid ingaan. Ik herinner mij bij de behandeling van een initiatief-voorstel inzake abortuswetgeving in september 1976 daarvan een bijzonder onbevredigend voorbeeld.

## Kappeyne van de Coppello

Van een integrale reactie van de Regering op het initiatief-voorstel, die de Kamer van node heeft voor haar definitieve oordeel, is geen sprake. De bewindspersoon achter of ter zijde van de regeringstafel wimpelt dat af met te verwijzen naar de discussie in de Eerste Kamer en de daaropvolgende advisering door de Raad van State, waarna de Regering haar standpunt zal bepalen.

Vindt er dan een beraadslaging tussen Regering en parlement plaats als de Regering voor de overweging staat het initiatief-voorstel te bekrachtigen? Neen. Meestal niet. Dat is eigenlijk heel gek, want de gemeenschappelijke beraadslaging die bij regeringswetsontwerpen heel normaal is, heeft ontbroken.

Biedt het huidige grondwetswijzigingsvoorstel verbeteringen? Op ondergeschikte punten wel, ten principale niet. Bij nota van wijziging kent de Regering aan een of meer kamerleden het recht toe om initiatief-voorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig te maken. Dat is een heel merkwaardige manoeuvre als men bedenkt dat de Regering de totstandkoming van het initiatief-voorstel als een volstrekt interne aangelegenheid van de Tweede Kamer beschouwt. Waarom niet een amendementsrecht in de Tweede Kamer regelen en wel het recht om het initiatief-voorstel in de Tweede Kamer aanhangig te maken? Een verschillende benadering in dezen maakt op mij een willekeurige indruk.

Een andere verbetering betreft de mogelijkheid die de Regering ziet om de Raad van State versneld te doen adviseren over initiatief-voorstellen. Ik begrijp de intentie van de Regering beter na de verbetering die de Minister van Justitie op 16 mei jl. in het Staatsblad jaargang 1980, nr. 129 heeft aangebracht in het intitué van de wijziging van de Wet op de Raad van State. Daarbij was een Freudiaanse vergissing begaan doordat gebezigd waren de woorden: 'verhoging van het aantal Staatsracen'. Dat sloeg niet op een aandeel van de Staat in de paardensport, hoewel belangstelling van de vorige minister van Landbouw dat vermoeden zou kunnen wettigen, doch op een foutieve spelling van de woorden: 'verhoging van het aantal Staatsraden', ingegeven door de ongetwijfeld hoge verwachting die de Regering terecht koestert van het tempo waarin de Raad van State haar adviseert.

Maar het blijft vreemd dat de Regering op basis van de Grondwet de Raad van State wil laten adviseren

over een initiatief-voorstel dat in de zin van de Grondwet nog niet eens bestaat. Over een regelrechte advisering van de Raad van State aan de Tweede Kamer, zonder bemiddeling van de Regering, heb ik ook zo mijn bedenkingen, maar daar zal ik bij voorstel 16 040 nog op terugkomen.

Moet als een voordeel van het onderhavige voorstel worden beschouwd dat de Regering althans bij de behandeling van het initiatief-voorstel in de Eerste Kamer op eigen kracht mag of kan meedoen? De bedoelingen van de Regering daarin zijn uit de schriftelijke behandeling niet duidelijk geworden. Als de Eerste Kamer wel mag beraadslagen met de Regering en de Tweede Kamer niet, kan ik dat geen bevredigende gang van zaken vinden.

Het uitdrukkelijk mogelijk maken van een initiatiefrecht voor de verenigde vergadering binnen het kader van de onderwerpen die deze vergadering grondwettelijk mag aanpakken, is een positief element in de voorliggende grondwetswijziging. Maar ook daar doet zich het probleem voor hoe, na de vaststelling van het initiatief-voorstel, de beraadslaging met de Regering daarover behoort plaats te vinden. Zonder een duidelijk antwoord daarop kan ik moeilijk beoordelen of ik amendementen moet indienen om mijn opvatting van een juiste hantering van het initiatiefrecht te onderstrepen. Ik wil ook graag eerst horen hoe de andere kamerfracties daarover denken.

Verslaafd als ik al jaren ben aan het onderwerp referendum, weersta ik toch de verleiding om op dit onderwerp nader in te gaan, omdat mijn fractie meent haar standpunt daarover voldoende te hebben kenbaar gemaakt bij de behandeling van de Nota inzake de Grondwetsherziening.

Inzake een beslissing over de bekrachtiging van door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen, zowel met betrekking tot regeringswetsontwerpen maar zeker ook, zo niet sterker, ten aanzien van initiatief-voorstellen waarover de Regering haar standpunt nog niet heeft geuit, is het nodig dat binnen redelijke termijn een beslissing door de Regering aan de Staten-Generaal wordt medegedeeld. Enerzijds deel ik de bezorgdheid die de PvdA-fractie in het algemeen over de lengte van de bekrachtigingsprocedure heeft uitgesproken, anderzijds moet ik de Regering gelijk geven dat het niet verstandig is voor de bekrachtiging een vaste termijn in de Grondwet te fixeren.

Het standpunt van de Regering over de vóórpublicatie van algemeen ver-

bindende voorschriften komt op mij iets te neutraal en te terughoudend over, alsof het nog een volstrekt open en onbesliste vraag zou zijn. Dat is slechts het geval met betrekking tot die voorschriften, die geen algemene maatregel van bestuur zijn. Over de vóórpublicatie van algemene maatregelen van bestuur heeft minister-president Den Uyl bij de behandeling van de Wet openbaarheid van bestuur mij een principiële toezegging gedaan over belangrijke algemene maatregelen van bestuur die door de regering vóórgepubliceerd zouden kunnen worden. Alleen stond op dat moment nog niet vast welke algemene maatregelen van bestuur daarvoor in aanmerking zouden komen. De minister-president zegde toe dat binnen een redelijke termijn daarvan een inventarisatie aan de Kamer zou worden overgelegd. Nu zijn wij al weer drie jaar verder. Als achter de vóórpublicatie van belangrijke maatregelen van bestuur nu toch weer een vraagteken wordt gezet, blijkt de toezegging van destijds loos te zijn geweest en is er nodeloos tijd voorbijgegaan, waarin tot vóórpublicatie had kunnen worden overgegaan. Het zou mij zeer verdrieten als dat het geval zou blijken.

Met levendige belangstelling heb ik de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken over een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer gelezen. Stellig is hiermee een parel aan de kroon van de staatsrechtelijke literatuur toegevoegd, van vergelijkbaar gehalte als de betogen die de heer De Kwaadsteniet aan dit onderwerp wijdde. Niettemin moet ik bekennen dat het negatieve oordeel van mijn fractie over een dergelijk terugzendingsrecht niet is gewijzigd.

De Kamer noch de Regering zullen van mij een uitvoerig principiële betoog verwachten over de wenselijkheid, aan de Grondwet een bepaling toe te voegen over het recht op onaan-tastbaarheid van het menselijk lichaam. Na mij daar tweemaal voor te hebben bejverd bij de behandeling van de klassieke grondrechten en de nota van de Minister over dit specifieke onderwerp zie ik van het scheepsrecht van een derde beschouwing af. Ik zal mij er in hoofdzaak toe beperken, mijn grote voldoening uit te spreken dat mijn motie met de indiening van dit voorstel wordt uitgevoerd. Ik ben de Regering daarvoor zeer erkentelijk en ik ben van mening dat met dit voorstel een belangrijk liberaal beginsel, nl. de bescherming van de persoon, het individu, wordt gerealiseerd. Met de



Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD) aan het woord tijdens het Grondwetsherzieningsdebat

plaatsing van dit recht in een afzonderlijk grondwetsartikel wordt het specifieke van dit recht nog eens extra erkend. Nu had ik eigenlijk alleen nog twee vragen die door een technische fout, waarvoor ik helaas verantwoordelijk ben, in het voorlopig verslag in elkaar zijn geschoven en daardoor minder duidelijk zijn geworden. De ene vraag betrof het al dan niet vallen van de toevoeging van stoffen aan voedsel en drank onder de werking van het nieuwe artikel 1.10a.

De Regering heeft daarop een merkwaardig antwoord gegeven. Haar antwoord komt erop neer dat als de toevoeging schadelijk blijkt het nieuwe artikel 1.10a wel zijn beschermende hand naar de aangetaste persoon uitstrekt en als het om een toevoeging gaat die juist het tegendeel beoogt van schadelijkheid dat artikel 1.10a dan niet werkt. Ik vind dat een nogal schimmige interpretatie; op die manier wordt de toepasselijkheid van het artikel sterk beperkt en wordt daarmee de grondwettelijke rechtsbescherming

niet gediend. Aanvankelijk voelde ik niet veel voor de delegatiemogelijkheid die nu in artikel 1.10a is opgenomen, maar later heb ik mijn oordeel gewijzigd, opdat ook de algemene maatregelen van bestuur bij voorbeeld krachtens de Warenwet onder het nieuwe artikel zouden kunnen vallen. Als dit nu in deze fase van de beraadslagingen in twijfel wordt gesteld, vraag ik mij af, waarom die delegatiemogelijkheid destijds moest worden opgenomen. Het zou mij erg teleurstellen als de Regering achteraf de reikwijdte van dit artikel wil beperken. Mocht ik daar geen duidelijk antwoord op krijgen, dan sta ik voor het dilemma om of een motie in te dienen over de juiste interpretatie van de reikwijdte van artikel 1.10a dan wel een amendement alsnog in te dienen waarmee de delegatiemogelijkheid in het artikel wordt geschrapt.

Een tweede vraag die niet duidelijk uit het voorlopig verslag naar voren kwam, is die in hoeverre geluidshinder, waarvan aangetoond kan worden dat deze grote schade meebrengt voor

de persoon, gerekend kan worden te behoren tot een inbreuk op de onaanastbaarheid van het menselijk lichaam. Ik kan hiervan een niet zo erg sprekend voorbeeld noemen. Het gaat om het aanbrengen van een bepaald geluid in een stoplichtinstallatie, waardoor blinden gewaarschuwd worden voor dit licht. In mijn gemeente heeft dit ertoe geleid dat iemand die daar in de buurt woont, zegt daar zo ernstig door te worden gehinderd in zijn persoonlijke levenssfeer dat hij – althans dat zegt hij – daardoor misschien ziek wordt. Zo zijn er nog andere voorbeelden denkbaar, waarbij de overheid toelaat – bij voorbeeld in het belang van bepaalde feestelijkheden – dat er grote geluidshinder – die in die gevallen als feestvreugde wordt voorgesteld – is. Wordt met het toelaten van dergelijke geluidshinder de terughoudendheid door de overheid in acht genomen die beoogd wordt door dit nieuwe klassieke grondrecht? Daarop krijg ik graag nog een beschouwing van de Regering, waarbij ik overigens

## Kappeyne van de Coppello

mijn excuses maak dat ik deze vraag in de schriftelijke behandeling niet duidelijk genoeg naar voren heb gebracht.

□

De heer **Nijpels** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! In mijn bijdrage aan dit debat over de grondwetsherziening, zal ik me beperken tot de wetsontwerpen die handelen over de uitzonderingstoestanden, de ambtenaren en de belastingen. Over het grondwetsartikel over de ambtenaren heb ik na de schriftelijke discussie eigenlijk niet veel meer op te merken. Mijn fractie acht het een goede zaak dat in de nieuwe Grondwet de rechtspositie van de ambtenaren in een apart artikel is ondergebracht, zodat we dan eindelijk af zijn van de wat vreemde, oude situatie, waarin de rechtspositie van de ambtenaren haar grondslag vond in het grondwetsartikel over de algemene geldmiddelen.

Dat wij opnemings van dit artikel gewent achten, houdt overigens niet in dat wij geen begrip kunnen opbrengen voor hen, die opnemings van dit artikel onnodig achten, omdat het nieuw in de serie grondrechten op te nemen artikel 1.18 al voldoende houvast zou bieden om ook de rechtspositie van ambtenaren te regelen. De Regering heeft gelukkig aan mogelijke onduidelijkheden, die in de memorie van toelichting verscholen zaten, via een nota van wijzigingen een einde gemaakt. Maar tegelijkertijd roept die nota van wijzigingen weer de vraag op – maar nu nog sterker dan bij de oorspronkelijk voorgestelde tekst – wat de exacte redenen zijn om dan toch de ambtenaar, naast andere werknemers, een apart plaatsje in de Grondwet te geven. Voor mijn fractie is de bijzondere status van de ambtenaar als onderdeel van het overheidsapparaat de voornaamste rechtvaardigingsgrond. In deze redenering past ook geen onderscheid tussen ambtenaren die werkzaam zijn bij de centrale overheid en ambtenaren die werkzaam zijn bij de lagere overheden. De Regering heeft dat onderscheid dan ook terecht weggenomen.

In de memorie van antwoord hebben de bewindslieden op verzoek van onze zijde de argumenten weergegeven die de ambtenarenorganisaties hebben aangevoerd om respectievelijk niet afwijzend te staan tegenover, zich neer te leggen bij en de voorkeur te geven aan een andere tekst dan het voorgestelde artikel. Uit die argumenten blijkt dat sommige van de ambtenarenorganisaties van twee walletjes willen

eten. Enerzijds wenst men een bevoorrechte positie, maar anderzijds wijst men een eventuele eenzijdige vaststelling van die rechtspositie af. Dat beloven straks nog spannende discussies te worden bij de herziening van de Ambtenarenwet. Voor die discussie die de Kamer nog te wachten staat, hebben wij in ieder geval de verzekering van de Regering dat het nieuwe grondwetsartikel geen centralisering beoogt, goed in onze oren geknoopt. Van dit kabinet, dat decentralisatie zo hoog in het vaandel heeft geschreven, hadden wij overigens niets anders verwacht.

Ten aanzien van het grondwetsartikel over de uitzonderingstoestanden hebben wij, geïnspireerd door een artikel in het Nederlands Juristenblad, in het eindverslag nog een paar vragen gesteld. De Regering stelt in antwoord op onze vraag naar een volledige opsomming van het tot op heden gecodificeerde staatsnoodrecht met een opgave van de bijzondere omstandigheden, waarvoor die bepalingen gelden en van de bepalingen die in de toekomst geacht moeten worden, die uitzonderingstoestanden te regelen, dat een dergelijke opgave niet van belang is omdat de Staten-Generaal altijd in een later stadium om een oordeel gevraagd zal worden. De Regering gaat daarmee voorbij aan het feit dat instemming met het nieuwe grondwetsartikel de weg opent voor een gewone meerderheid in de Kamers om te bepalen, bij welke noodwetten er sprake is van een uitzonderingstoestand. Een volledige opsomming van wat nu slechts gedeeltelijk in bijlage nr. 11 is opgenomen, zou wellicht sommige leden van deze Kamer ertoe kunnen brengen, hun goedkeuring aan deze grondwetswijziging te onthouden.

Ik ben de Regering erkentelijk voor het feit dat zij in de nota naar aanleiding van het eindverslag de onduidelijkheid die kan bestaan over het begrip uitzonderingstoestand, heeft weggenomen. Wellicht dat in de verdere wettelijke uitwerking van dit grondwetsartikel de Regering dit soort misverstanden kan wegnemen of althans zoveel mogelijk kan vermijden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik besluit mijn bijdrage aan dit debat over de wijziging van de Grondwet met een paar opmerkingen over het grondwetsartikel over de belastingen. Het verschil van mening tussen een aantal fracties en de Regering spitst zich toe op het door de Regering voorgenomen gebruik van de uitdrukking 'dat de wet de belastingen en andere heffingen van het Rijk regelt' en de door

een gedeelte van de Kamer voorgestane term 'uit kracht van wet'. Ook in de nota naar aanleiding van het eindverslag is de Regering er niet in geslaagd, mijn fractie ter zake te overtuigen. De olievlekwerking, die de Regering vreest, van een eenmalig gebruik in dit grondwetsartikel van de term 'uit kracht van wet' is door de Raad van State en de diverse fracties voldoende ontzenuwd.

Het heffen van belastingen blijft een diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende zaak, waarover de Grondwet geen onduidelijkheid mag laten bestaan. Die onduidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van de delegatie wordt in ieder geval door het gebruik van de term 'uit kracht van wet' zoveel mogelijk vermeden, reden waarom ik het amendement van de heer Van Rooijen heb medeondertekend.

□

De heer **Wolff** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! De Grondwet is ongetwijfeld een schone zaak, al wil dit allerm minst zeggen dat deze het mensdom en ook de kamerleden veel vermaak schenkt. Het blijft namelijk precies afwegen, wikkelen en wegen vooral, met de punten en de komma's erbij. Dat is een nauwkeurig werk – dat geef ik toe – maar het is ook wel wat grensvervaegend. Het leidt allicht tot een speurtocht naar spijkers die zich ergens op laag water bevinden.

Wij willen de temptatie weerstaan en wij willen ons inzicht in brede lijnen naar voren brengen naar aanleiding van slechts enkele naar onze mening belangrijke vraagstukken.

Ik val meteen met de deur in huis: de verandering in de Grondwet van bepalingen inzake ambtenaren. Daarbij gaat het om artikel 5.2.10. Met de Regering vinden wij vervanging van artikel 72 nodig. Het voorstel dat voor ons ligt, is beslist een verbetering in vergelijking met dat van de Staatscommissie. De simpele vaststelling 'de wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren' heeft een principiële en een materiële betekenis. In die zin althans geven wij er steun aan.

In het voorlopig verslag heeft een van de fracties de vraag gesteld, of het eigenlijk niet te ambitieus is. Ja, wat is ambitieus? Misschien het feit dat ik eens een keer over de Grondwet spreek voor onze fractie en niet mijn vriend Bakker, die elders in het land doende is. Natuurlijk, verschillende voorstellen tot wijziging van de Grondwet waren of zijn ambitieus: de non-discriminatiebepaling en die inzake de onaantastbaarheid van het menselijk

lichaam. Wij behoeven wel degelijk enige ambitie om een aantal dingen te verwezenlijken, ook als het gaat om de rechtspositie van de ambtenaren. Dat is inherent aan veranderingen.

Soms registreert de wetstekst maatschappelijke veranderingen, soms doet deze net iets meer en vraagt om verdere inspanningen om tegemoet te komen aan de eisen van de tijd, in sociale zin en in algemene zin. De Regering zegt, dat een ambtenarenwet met een meer materiële inhoud, zodanig dat daarin de hoofdbeginselen van het ambtenarenrecht zullen worden neergelegd, door deze herziening van de Grondwet niet noodzakelijk is. Formeel klopt dat als een bus. Het wil toch niet zeggen, dat men enige inspiratie om daarnaar toe te werken op zich zelf afwijst? Ik wil graag weten wat de mening van de Regering daarover is.

Een zeer pragmatische fractie in deze Kamer maakt in het voorlopig verslag enigszins mompelend kenbaar, dat het gaat om een historisch verklaarbaar, maar betrekkelijk willekeurig onderscheid tussen personeelsleden in openbare dienst en personeelsleden in dienst van beroep of bedrijf. De vraag is dan: moet het worden aangemerkt? Dat is naar mijn gevoel helemaal niet aan de hand. Er is eerder sprake van een veralgemening naar alle ambtenaren, naar alle categorieën en naar alle niveaus.

Voorts is niet primair de vraag ter zake, of er een onderscheid bestaat tussen werknemers bij de openbare dienst dan wel bij het particuliere bedrijfsleven, maar wel, of er onderscheid is en gemaakt moet worden tussen overheid in zichzelf en particulier bedrijf. Naar ons gevoel moet dit zeer zeker gebeuren. Dat onderscheid is er en dat moet er warempel ook zijn. De overheid is er met haar parlementaire verantwoordingsplicht, de wetgever die daadwerkelijk zelf kan en moet optreden om de rechtspositie van het overheidspersoneel te regelen en om te garanderen dat de bescherming bij het verrichten van arbeid en de medezeggenschap, zoals bedoeld in artikel 1.18, lid 2, gerealiseerd wordt. Door dit laatste voor het overheidspersoneel nog eens vast te leggen in de bij nota van wijziging aangebrachte toevoeging aan artikel 5.210 wordt deze argumentatie alleen maar versterkt.

Het is waar, dat de toestand ingrijpend is veranderd. Dat staat in de stukken. Rond 1800 was er een klein ambtenarenbestand. Lange tijd was dit vrij ver onder de 5% van de beroepsbevolking gelegen. Nu is dat veel meer ge-

worden. Juist dat pleit echter ook voor een specifieke positie in de Grondwet voor de ambtenaren. Wij moeten de zaken namelijk niet omdraaien. De Regering doet het wat gemakkelijker en zegt: de overheid is het algemeen belang. Dat is natuurlijk – met permissie! – onzin. De politiek van deze Regering, die het opneemt voor de grote kapitaalsmachten, voor de multinationals, bewijst dat iedere dag opnieuw.

Het is echter zeker een feit, dat de groei van het overheidsapparaat op praktisch alle niveaus ertoe heeft geleid, dat steeds grotere aantallen mensen direct of indirect in overheidsdienst werken. De heersende macht moet wel accepteren, dat zich aldus, ook binnen de staatsorganen, democratische krachten ophopen, waardoor materiële voorwaarden ontstaan om bepaalde takken van het staatsapparaat te democratiseren. Daarmee wordt het verschil tussen overheid en particulier bedrijfsleven niet vermindert, maar juist vergroot en, maatschappelijk gezien, veel fundamenteeler en belangrijker.

De verantwoordelijkheid van degenen die als ambtenaar werkzaam zijn, wordt des te scherper omlijnd, nu zich de staatsbemoeienis over steeds bredere vlakken van maatschappelijke activiteiten en voorzieningen uitbreidt. Dat is in ieder geval onze gedachten-gang. Van daaruit benaderen wij deze materie.

Het opheffen van het onderscheid tussen burgerlijke en militaire ambtenaren aangaande de rechtspositie in de Grondwet is logisch en strookt met modernere opvattingen. Dit geldt zeker, wanneer wij het oog richten op de toekomst. Historisch gezien moet men hiermee voorzichtigheid betrachten, zeker als het gaat om de erfenis van de tweede wereldoorlog. Van de Grondwet afdalende naar de afzonderlijke wetten en wetsontwerpen: Onze positiebepaling ten aanzien van de nieuwe tekst van de Grondwet doet ons niet wijken van onze instemming met de huidige Wet verzetsmilitairen en onze uiterst kritische, zo niet afwijzende houding ten opzichte van het wetsontwerp verzetsambtenaren, dat geen initiatiefontwerp is van de zijde der Kamer, maar een produkt van het Departement van Binnenlandse Zaken, een produkt ook van interdepartementaal overleg.

Mijnheer de Voorzitter! Het is nuttig, dat in de Grondwet een bepaling over ambtenaren wordt opgenomen, omdat zij in een dubbele relatie staan tot de staat: als burger en als loon-afhankelijke. De nu gekozen formulering, sa-

men met artikel 1.3 (alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar) moet volgens ons een zekere garantie vormen dat zij als ambtenaren dezelfde rechten hebben als iedere andere burger, zowel in positieve zin – geen discriminatie, geen beperking van vrijheidsrechten op grond van de ambtenarenstatus – als in negatieve zin – geen bevoorrechtiging, geen gepri-vilegeerde positie.

Mijnheer de Voorzitter! Een duidelijke reserve hebben wij reeds bij de schriftelijke voorbereiding gemaakt. Het invoeren van het begrip 'ambtenaren' – dus niet alleen rijksambtenaren, maar ook zij die in dienst van de lagere overheden staan – mag er onzes inziens niet toe leiden, dat de bevoegdheden van de lagere overheden bij het vaststellen van arbeidsvoorwaarden voor hun personeel worden aangetast, zeker niet in de zin, dat provinciaal of gemeentelijk bedongen gunstiger voorzieningen voor de werknemers kunnen worden teruggedraaid.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering heeft ons schriftelijk geantwoord: Weest gerust, dit is geenszins onze bedoeling. Wij zouden van de Minister willen horen, of er waarborgen zijn dat van het nieuwe artikel in de Grondwet geen ongewenste, centraliserende werking zal uitgaan. Bedoelingen zijn subjectief, maar het gaat om een mogelijke objectieve ontwikkelingsgang. Wij horen hierover graag meer – tijdens dit debat – van de kant van de Regering.

Mijnheer de Voorzitter! De bepalingen inzake uitzonderingstoestanden zijn hier nu eveneens aan de orde, in formele zin, maar politiek gesproken zijn zij al heel lang aan de orde. Ik wil het zo formuleren: het gaat om een late bezinning op de redeloze driften aan het einde van de jaren veertig. Ik druk mij hiermee misschien wat neutraal uit, maar ook wat mild, niet belust op het naar voren halen van oude strijdpunten, overwonnen standpunten of vetes.

Ik meen dat het de fractie van de PvdA is die in de stukken zegt, dat destijds sprake was van gelegenheidswetgeving. Zij acht deze gelegenheidswetgeving begrijpelijk. Ik moet zeggen, dat wij dit standpunt niet delen, niet in de eerste plaats omdat deze gelegenheidswetgeving onderdeel was van een vrij verwilderde koude-oorlogstoestand (ook een koude-oorlogscampagne) maar voor alles, hetgeen de hoofdzaak is, omdat – wanneer er één wet is die er niet is of mag zijn voor het uitvieren van tijdelijke gevoe-

lens (psychologische campagnes) en voor een kortstondige taxatie van actuele politieke toestanden, het juist de Grondwet is. Grondwetgeving mag per definitie nooit ofte nimmer gelegenheidswetgeving zijn. Of vindt de Regering dat dit wel zo is? Dit is een wezenlijke vraag, juist omdat het voorstel van de Regering getuigt van een democratische bezinning.

Mijnheer de Voorzitter! De Regering vermeldt in de memorie van antwoord onze toejuicing van de voorstellen. Wij staan hier natuurlijk niet met vlaggetjes langs de kant, want de toejuicing geldt voornamelijk de vervanging van de artikelen 202 en 203, met dien verstande, dat artikel 203 vervalt. Juist dit artikel vormde een voortdurende, permanent aanwezig zijnde bedreiging van de democratie, vooral omdat in dit staatsnoodrecht het parlement feitelijk voor onbepaalde termijn werd uitgeschakeld. De belangrijkste wijziging die nu voor ons ligt en die wij inderdaad positief beoordelen en hoogst noodzakelijk achten, betreft de beslissingsmacht van het parlement over het al dan niet voortduren van een afgekondigde uitzonderingstoestand. Dat is wezenlijker, én praktisch, én staatsrechtelijk, dan alle andere zaken die bij de voorgestelde wijziging inzake de uitzonderingstoestanden aan de orde zijn.

Wij maken hier wel de kanttekening bij dat uitschakeling van de belangrijkste grondrechten in het geval van een uitzonderingstoestand, buiten een oorlogstoestand dan, tegelijkertijd de positie van het parlement verzwakt. Het uitschakelen van vrijheid van vereniging, betoging en vergaderen in de open lucht en het opheffen van het brief- en telefoongheim helpen bepaald niet het democratisch functioneren van het parlement op zulk een cruciaal en ons eigenlijk moeilijk voor te stellen moment, als wij althans niet teruggaan in de historie.

Wie de werking van ons parlementaire stelsel op dit moment kent, weet hoe het parlementaire werk met de opinievorming over bepaalde kwesties buiten het parlement verbonden is. Wij vinden dat van groot belang, juist op democratisch gebied. Een parlementaire democratie is meer dan het feit, dat een parlement op zich zelve op een gegeven moment een besluit neemt. Op een vitaal ogenblik ontbreekt deze verbindingslijn, deze maatschappelijke uitwisseling en coördinatie.

Tegen de voorgestelde tekst aankijkende, heb ik mij afgevraagd of het eigenlijk niet meer in overeenstemming

met de huidige stand van de parlementaire democratie zou zijn geweest, als de Regering in artikel 5.2.6 lid 2 een duidelijke scheiding had aangebracht tussen de afwijking van de grondwetsbepalingen inzake verschillende bevoegdheden van verschillende bestuursorganen en de afwijking van de grondrechten, die dan pas aan de orde zou kunnen komen na een beslissing van het parlement over de alsdan reeds in principe afgekondigde en dus in bestuurlijke zin reeds feitelijk in werking zijnde uitzonderingstoestand. Dat zijn eigenlijk twee etappes – ik zeg het zonder dat ik mij medeplichtig wil maken aan de hele structuur van de uitzonderingstoestanden –, een uitzonderingstoestand met nog een beperkte feitelijke werking en een uitzonderingstoestand na een beslissing van het parlement. Deze duurt dan bij voorbeeld voort – de beslissing heeft eigenlijk het karakter van al dan niet bekrachtiging – in volle omvang, met uitschakeling van grondrechten. Dat wordt dan in ieder geval beklemdoond en noodzakelijk geacht door het parlement. Het is hypothetisch, maar dat geldt in zulke gevallen altijd. Het is dan meer in overeenstemming met de bevoegdheid die eigenlijk in de onderhavige grondwetswijziging aan het parlement wordt toegekend en die ik zeer belangrijk vind. Dat is geen paskwil, maar een heel reëel voorstel van de Regering. Wij beschouwen het ook niet als versiering; het is heel wezenlijk.

Waar het gaat om de mogelijkheid van een uitzonderingstoestand, anders dan staat van oorlog, wordt in de dialoog met de Kamer gewag gemaakt van gijzelingen, terroristische activiteiten en rampen die over ons kunnen komen. Erg overtuigend is dat niet. Er is de afgelopen jaren in Nederland en in het buitenland nogal het een en ander gebeurd.

Is er nu in enig hoogontwikkeld land ooit overgegaan tot afkondiging van de uitzonderingstoestand bij gijzeling, terroristische activiteiten van grote omvang? Is in de afgelopen twintig jaar door de Nederlandse Regering ooit serieus overwogen de uitzonderingstoestand af te kondigen en zo, ja, wanneer? Ik stel de vraag in grote onschuld. Ik weet niet in hoeverre het staatsrechtelijk mogelijk is haar te beantwoorden. Wat in het kabinet wordt behandeld is over het algemeen niet publiek.

Het is bekend dat de staat thans beschikt over een zeer groot arsenaal van machtsmiddelen. Dat is een gegeven feit. Of men het terecht heeft bevorderd is een andere vraag. Ik acht het

verkeerd daarop te vertrouwen. Erop steunen kan weinig helpen. Een sterker wapen tegen dit soort verschijnselen, in casu terrorisme en extremistische activiteiten, is het appelleren aan de democratische machtsvorming van de bevolking zelf, die dan ook de rechten moet hebben om die machtsvorming tot uitdrukking te brengen en de wegen moet vinden om zich publiekelijk te kunnen verenigen voor democratische doelstellingen. Het is trouwens niet ondenkbaar – de geschiedenis kent voorbeelden; ik doel daarbij niet alleen op Duitsland – dat extremistische krachten van rechts of extremistische krachten die valselijk linkse leuzen voeren uitzonderingstoestanden provoceren om daarmee een ongewenste ontwikkeling te bevorderen, om de bevolking monddood te maken en daardoor de democratie buiten werking te stellen. Dit alles dient overwogen te worden als het gaat om de tekst van de grondwet en om het gedrag van een regering in beweging tijden. Nooit mag gebruik worden gemaakt van een instituut als de uitzonderingstoestand wanneer het gaat om het beslechten van sociale conflicten, massale stakingen en dergelijke. Hoe kijkt de Regering, die met een nota waarin zij haar intenties weergeeft voor het parlement verschijnt, tegen deze sociale problematiek, die zich kan voordoen, aan?

Het is duidelijk dat onze toejuicingen slechts één punt, zij het een wezenlijk punt, betreffen. Bij de stemming regelt zich dat wel.

Het voorstel om het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in de Grondwet op te nemen betekent een grote en belangrijke stap vooruit. De onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, fysiek en psychisch, aangezien een scheiding tussen deze twee elementen staatsrechtelijk misschien wel maar wetenschappelijk in exacte zin niet is te maken, behoort inderdaad een grondrecht te zijn, niet afgeleid van of uit een ander recht maar duidelijk apart en specifiek verwoord. De noodzaak van de introductie van een dergelijk recht is herhaaldelijk vanuit de Kamer aan de orde gesteld. Ik behoef er dus niet veel meer over te zeggen. Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft er op niet aflatende wijze voor geijverd. Zij heeft gezegd dat het een liberaal beginsel is. Het is goed in deze tijd nog eens te horen dat er toch nog liberale beginselen zijn. Ik weet dat ze er zijn. Wij kunnen elkaar daarbij best ontmoeten.

Het is later aan de orde geweest bij de interpellatie over het bio-medisch onderzoek bij delinquenten, door een

## Wolff

hoogleraar in de criminologie te Leiden, de zogenaamde Buikhuisenaffaire, waarover mijn fractie de ministers van Onderwijs en van Justitie aan de tand voelde. Daarover is in de Kamer een breed debat gevoerd, met een groot gevoel van verantwoordelijkheid.

Daarna verscheen het opnieuw door de aanvaarding van de door bijna alle fracties, op één na, ondertekende motie-Kappeyne van de Coppello.

De Kamer heeft dus een motorfunctie gehad en de Regering is duidelijk niet afkerig geweest van deze zaak. Dat is goed. Het is ons volstrekt duidelijk dat het tijd en inspanningen ook kosten om dat nieuwe grondrecht ook metterdaad gestalte te geven, om de contouren daarvan te trekken. Ik heb er ook al veel over gepreut, maar, eerlijk gezegd, zie ik nog niet voor mij hoe dat op alle manieren gegarandeerd kan worden.

De Kamer moet allereerst zeer alert blijven. Wij leven in een tijd waarin gifsoorten mens- en milieubedreigend zijn. Het probleem stelt zich steeds opnieuw levensgroot op bij medische en justitiële behandelingsmethoden.

De Regering zegt dat bij het vastleggen van dit nieuwe grondrecht horizontale werking niet uitgesloten moet worden geacht en dat het aan de rechtsontwikkeling moet worden overgelaten. Vanwaar deze lethargie bij de Regering na zo'n goed voorstel? Moet de Regering die horizontale werking niet zelf bevorderen? Behoort dat niet tot haar plichten wanneer zij zelf een dergelijke wijziging in de Grondwet voorstelt, ook als dat gebeurt met onze bijna algemene instemming?

Het lijkt ons nodig, hoe gecompliceerd het ook is. De zaak is belangrijk en zal in de komende tijd in actualiteit snel groeien. Wij moeten zorgen dat de wetgeving in het algemeen het tempo dat nu in goede, misschien wat onstuimige zin door de Grondwet zelf wordt aangegeven, bijhoudt.

□

De heer **Knol** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal mijn bijdrage aan dit debat beperken tot het zogenaamde ambtenarenartikel.

In de memorie van toelichting bij het thans aan de orde zijnde wetsontwerp wordt als motivering, om naast het in artikel 1.18 van de herziene Grondwet vermelde ten aanzien van de rechtspositie van hen die arbeid verrichten een apart artikel op te nemen voor overheidsdienaren, het volgende genoemd: 'dat de noodzaak van de aan-

wezigheid van een ambtelijke dienst en het belangrijkste aandeel van ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak een speciale grondwettelijke bepaling omtrent de rechtspositie van ambtenaren rechtvaardigt'. Deze motivatie vonden en vinden wij een zeer povere.

Wij gaan er van uit dat voor een samenleving als de onze, ambtelijke diensten ter voorbereiding en uitvoering van overheidstaken net zo noodzakelijk zijn, als dat het noodzakelijk is dat er bepaalde producten, waaraan de gemeenschap behoefte heeft, worden geproduceerd of dat er bepaalde noodzakelijke diensten worden verleend. De noodzaak van ambtelijke diensten als zodanig vormde voor ons dus geen aanleiding artikel 1.18 niet voor overheidsdienaren te laten gelden. Vandaar, dat wij in het voorlopig verslag een paar andere redenen aanreikten. Niet, dat wij geen essentiële redenen konden bedenken, neen, wij waren van oordeel dat de Regering zelf de duidelijkheid zou verschaffen.

In de memorie van antwoord is de Regering inderdaad duidelijker, zij het, dat zij dit is in haar reactie op de inbreng van de CPN-fractie. Het fundamentele verschil tussen werknemers in overheidsdienst en werknemers in de particuliere sector is inderdaad gelegen in het feit dat de overheidsdienaar de overheid – dit geldt zowel voor degenen die in dienst van de lagere organen zijn, zij het wellicht in mindere mate, als voor hen die in rijksdienst hun taken verrichten – niet alleen als de overheid met al haar regels en bevoegdheden maar ook als werkgeester ontmoet. Ten einde te voorkomen dat de overheid juist omdat zij ten opzichte van haar werknemers twee petten draagt – ik zeg dit maar in alle duidelijkheid – van deze bijzondere positie misbruik zou kunnen maken, is een apart artikel in de Grondwet ook naar onze mening gewenst.

Hiermede, mijnheer de Voorzitter betuigen wij dus onze instemming met het onderhavige wetsontwerp. Is daarmee nu gezegd dat opname van een zogenaamd 'ambtenaren'-artikel in de Grondwet voldoende waarborg tegen overheidsmisbruik biedt? Neen, dat dacht ik niet, maar de grondwettelijke verplichting, de rechtspositie van het overheidspersoneel wettelijk te regelen, legt op de wetgever, indien deze zich bewust is dat de overheid misbruik kan maken van haar positie, een grote verantwoordelijkheid, een verantwoordelijkheid, waarvoor ik hoop dat deze Regering en ook toekomstige regeringen samen met het parlement

zich volledig bewust zullen zijn. Een situatie zoals in de dertiger jaren meer dan eens is voorgekomen, waarbij ambtenarenzaken als sluitpost van de begroting werden behandeld, mag zich volgens mijn fractie niet meer voordoen.

In het voorlopig verslag vroegen wij de Regering of zij ambtenaren de grondwettelijke waarborg van arbeidsbescherming en medezeggenschap wenste te onthouden. Deze vraag kwam bij ons op omdat artikel 1.18 deze onderdelen wel regelde en het onderhavige wetsontwerp dit naliet. Uit de nota van wijzigingen welke wij 4 februari jl. ontvingen, blijkt dit nu niet meer het geval te zijn. Wij stellen het op prijs, dat de Regering ons hiermede gevolgd heeft daarvoor onze dank.

Dat de werking van het voorgestelde artikel niet meer beperkt wordt tot degenen die uit 's rijks kas worden betaald, maar ook betrekking heeft op al degenen die in dienst zijn van de lagere overheden, lijkt ons een goede zaak. Wel willen wij erop wijzen, dat ingevolge artikel 143, eerste lid, van de Grondwet en ingevolge artikel 7.2 van de herziene Grondwet de lagere organen een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van regeling en bestuur van hun eigen huishouding bezitten. In de schriftelijke voorbereiding beklemt toont de Regering dat het voorgestelde artikel geenszins dwingt tot een gedetailleerde regeling in de wet in formele zin van de rechtspositie van het gehele overheidspersoneel. Wij willen deze gedachtengang van de Regering gaarne onderschrijven.

Het gaat hierbij echter om de formele zin van de rechtspositie. De aankondiging van de Regering meer materieel ambtenarenrecht op te nemen in de Ambtenarenwet, iets waar wij overigens niet per definitie tegen zijn, heeft toch naar onze mening direct te maken met datgene wat centraal geregeld wordt en datgene wat overgelaten is aan de lagere organen. De Regering onderkent dat zelf ook. Immers, in de memorie van antwoord zegt zij in antwoord op een vraag onzerzijds dat zij thans nog niet kan aangeven, in welke gevallen bij toekomstige wetgeving zal worden gedelegeerd aan provinciën en gemeenten, omdat de gedachte meer materieel ambtenarenrecht in de Ambtenarenwet op te nemen nog vrijwel niet geconcretiseerd is.

Mijnheer de Voorzitter! Als u het mij toestaat neem ik graag een klein voorshotje op die toekomstige wijziging van de Ambtenarenwet. Wat deze Regering of toekomstige regeringen op

## Knol

dit punt ook voorstellen, naar onze mening moet het voor de lagere organen altijd mogelijk zijn en blijven, gegeven de eigen verantwoordelijkheid welke zij op dat terrein bezitten, om een eigen personeelsbeleid te voeren.

Ten einde misverstanden te voorkomen, kom ik nog even terug op de zoeven door mij geciteerde uitspraak van de Regering met betrekking tot datgene wat bij toekomstige wetgeving aan provinciën en gemeenten zal worden gedelegeerd. Wordt hiermede nu bedoeld: overlaten aan de lagere organen hetgeen zij tot nog toe als bevoegdheden bezaten of denkt de Regering, lettende op het woord 'delegeren' aan het overhevelen van taken welke oorspronkelijk tot de taak van de Rijksoverheid werden gerekend?

Ik kom nu tot een ander onderdeel. Het beleid dat de overheid ten aanzien van haar werknemers denkt te voeren, moet met de ambtenarencentrales worden besproken, dat wil zeggen, er dient met de centrales van ambtenarenbonden overleg te worden gepleegd. De arbeidsvoorwaarden worden echter dat weten wij allemaal wel eenzijdig vastgesteld. In het voorlopig verslag hebben wij de Regering gevraagd of er geen aanleiding bestaat het reëel overleg uit de sfeer van de vrijblijvendheid te halen en wettelijk te regelen. De Regering antwoordde dat het voorgestelde artikel niet dwong tot een andere regeling van het overleg en dat zij deze kwestie op haar eigen merites wenste te beoordelen.

Ik geef toe dat dit op zich zelf een juiste opvatting is. Bij de behandeling van de jongste begroting van Binnenlandse Zaken, onderdeel overheidspersoneelbeleid, heeft onder anderen collega Van Thijn ook uitgebreid over deze materie gesproken. Zelf heb ik door omstandigheden niet bij deze begrotingsbehandeling aanwezig kunnen zijn, maar de Handelingen bieden voor zo'n persoonlijk probleem altijd een oplossing. Uit die Handelingen vernam ik dan ook wat de Minister collega Van Thijn antwoordde. De Minister was bereid samen met de ambtenarencentrales te bezien of en hoe het stelsel van het georganiseerde overleg zou kunnen worden gewijzigd. De Minister wees daarbij ook nog op de werkzaamheden van de Commissie-Toxopeus II. Deze commissie heeft inmiddels verslag uitgebracht.

Mag ik de Minister vragen: hoever is het beraad met de centrales gevorderd, in welke mate speelt het resultaat van de Commissie-Toxopeus een rol en kan de Minister ten naaste bij aangeven wanneer de Kamer voorstel-

len tot een wettelijke regeling van het georganiseerde overleg tegemoet zal kunnen zien? Want, mijnheer de Voorzitter, de perikelen welke wij juist ten aanzien van het overleg met betrekking tot Bestek '81 en de nadere bezuinigingsmaatregelen hebben kunnen waarnemen, maken naar onze mening een spoedige wettelijke regeling van het georganiseerde overleg wel noodzakelijk. Overigens wil ik daar wel bij aantekenen dat ook wij deze materie een verre van gemakkelijke vinden, gelet op de eerder door mij gesignaleerde dubbele functie van de overheid in dezen. Dat neemt echter niet weg dat er een oplossing gevonden moet worden en de Minister van Binnenlandse Zaken zijn pakkie aan is dat nu eenmaal.

Tot slot, mijnheer de Voorzitter, iets geheel anders, dat door toedoen van de Regering toch binnen de orde blijft. Mijn collega Wöltgens heeft bij de behandeling van het wetsontwerp 15 468, over de monetaire bepalingen, al opgemerkt dat het voorstel om het opperbestuur over de geldsmiddelen uit de Grondwet te laten vervallen, niet erg past in het kader van het onderhavige wetsontwerp. Zijn opmerkingen zijn toen door de Minister en door de regeringscommissaris niet beantwoord. Ik zou de Minister willen uitnodigen dit alsnog te doen. Uit het oogpunt van wetgevingstechniek vinden wij het onjuist dat dit voorstel bij het onderhavige wetsontwerp wordt meegenomen, in feite zonder medewerking van de Minister van Financiën. Aangezien het hier echter om een schoonheidsfout gaat en niet om een voorstel dat bij mij inhoudelijke bezwaren oproept, zal ik hier geen consequenties aan verbinden. De Minister kan dus gerust zijn en ik beëindig hiermede mijn opmerkingen in eerste termijn.

Minister **Wiegel**: Wat zouden die consequenties dan kunnen zijn?

De heer **Knol** (PvdA): Dat mag u raden.

□

De heer **Roethof** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben voornemens een aantal kanttekeningen te maken bij de wetsontwerpen 15 047 inzake wetgeving en bestuur, 15 681 inzake uitzonderingstoestanden en 16 086 inzake de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Zo nodig zal ik ook nog enkele opmerkingen plaatsen over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer, stuk nr. 16 131. Die brief spruit echter voort uit een verzoek van de heer De Kwaadsterniet, dat haaks stond op een voorstel

door mijn vriend Van Thijn bij een vorige gelegenheid gedaan. Men zal begrijpen dat wij in grote lijnen met instemming van deze brief kennis hebben genomen. De brief keert zich sterk tegen een terugzendingsrecht van de Eerste Kamer, dat zou neerkomen op een uitbreiding van de bevoegdheden van die Kamer, terwijl mijn collega Van Thijn juist in een motie, hier helaas verworpen, had voorgesteld de bevoegdheden van de Eerste Kamer in te krimpen.

Ik spreek thans eerst over het wetsontwerp inzake wetgeving en bestuur.

Na de zeer uitvoerige schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp wil ik mij thans tot enkele hoofdlijnen beperken. Dat is trouwens niet in de aller-eerste plaats een kwestie van meesterschap, maar meer een gevolg van het feit, dat wij toch nog wat overvallen zijn door het tijdstip van de openbare behandeling.

Ik blijf dan natuurlijk allereerst haken bij de gehanteerde begrippen: het feit, dat termen als 'regering' of 'Koning' naast en door elkaar worden gebruikt. Het is om te beginnen al vreemd, dat het gebruik van de term 'Koning' besproken wordt in een hoofdstuk, dat nu juist niet over de Koning gaat, maar over de wetgeving en het bestuur. Dit wordt verklaard uit de overweging, dat in de huidige Grondwet in het hoofdstuk over de wetgevende macht zo veelvuldig de term 'Koning' voorkomt. Typisch!

De terminologie van dit nog steeds bestaande hoofdstuk weerspiegelt de toenmalige staatsrechtelijke verhoudingen, waarbinnen de positie van de Koning veel sterker geaccentueerd was dan thans. De Regering heeft evenwel de bedoeling om de thans aangevatte herschrijving van de Grondwet tevens te benutten om de gebezigde terminologie meer in overeenstemming te brengen met de staatkundige werkelijkheid. Een prachtig streven. Maar dan volgt een op deze constatering volstrekt haaks staand betoog. Ik heb trouwens toch veel bewondering voor de wijze waarop de Regering bij tal van wetsontwerpen, de grondwetsherziening betreffend, een toelichting op haar standpuntbepaling op papier weet te zetten, waar geen speld is tussen te krijgen, om vervolgens met evenveel logicabesef een gewijzigd standpunt te verdedigen als een advies van de Raad van State of een indringende opmerking uit deze hoge vergaderzaal daartoe aanleiding geeft. Dat pleit op zich zelf voor het goed functioneren van een gemeen overleg, maar de stelligheid waarmee

## Roethof

menige omzwaai wordt verdedigd, geeft soms ook aanleiding tot enige ongerustheid over de onderbouwing daarvan.

Zulks is wat mij betreft bij voorbeeld het geval nadat bij aan de memorie van antwoord toegevoegde nota van wijzigingen plotseling alle begrippen 'vanwege de Koning' zijn vervangen en nu 'door of vanwege de Koning' blijken te luiden. Ik moet zeggen, dat het mij al heel weinig in overeenstemming met de staatkundige werkelijkheid lijkt om van 'door de Koning' ingediende wetsontwerpen te gaan spreken. En dat nog wel als regel. Slechts in het geval van indiening van de rijksbegroting zou het begrip 'vanwege' volgens de Regering nog op zijn plaats zijn. Ik begrijp daar niets van. Het is de Regering, die wetsontwerpen indient voor zover ze niet vanwege de Tweede Kamer of vanwege de verenigde vergadering ingediend worden. Waarom zeggen de Ministers dat dan niet?

Hun wijze van redeneren leidt tot wonderlijke constructies. De vaststelling van wetten geschiedt door de Regering, maar de voorstellen van wet worden door of vanwege de Koning ingediend. De door of vanwege de Koning ingediende wetsvoorstellen worden vanwege de Regering zo nodig gewijzigd. Wie het begrijpt mag zijn hand opsteken. Ik kan dan ook niet zeggen, dat in de memorie van toelichting, de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het eindverslag de kwestie van de terminologie echt fundamenteel aan de orde komt.

In de bestaande Grondwet fungeert de term 'Koning' als constitutioneel begrip; geleidelijk heeft zich onder dekking van dit begrip een verschuiving van bevoegdheden, dat wil zeggen een verandering van staatsrechtelijke verhoudingen gemanifesteerd. Wil de Regering werkelijk waar maken dat de hantering van begrippen in de herziene Grondwet in overeenstemming wordt gebracht met de staatkundige werkelijkheid, dan behoort de term 'Koning' ook slechts daar te worden gehanteerd waar werkelijk van de Koning, diens huwelijk, diens optreden, diens erfopvolging sprake is. Mijn fractie geeft nog steeds aan die wijze van benadering de voorkeur.

Nu is gekozen voor een gemengd, op twee gedachten hinkend systeem, waarbij de term 'regering' blijkbaar pas wordt gehanteerd als de door de ministers uit te oefenen taak in het verband van Koning plus ministers een bepaalde drempelwaarde overschre-

den heeft. Die drempelwaarde is dan hier en daar kennelijk met de natte vin-ger bepaald. Ik kan er althans geen systeem in zien. In de memorie van antwoord wordt ter verdediging van een en ander nog teruggevallen op het standpunt van de Staatscommissie, die er moeite mee had om afstand te doen van een vertrouwde terminologie. Juist echter als men constateert dat de vroegere staatsrechtelijke functies verschoven zijn en als men pretendeert, aansluiting bij de staatsrechtelijke werkelijkheid te zoeken, had men zich daar beter niet aan kunnen conformeren.

Ik vraag mij trouwens af of de Regering ook tot haar moeizame constructies op het punt van de terminologie was gekomen als er in dit land een republiek en een president waren geweest? Ik denk van niet en ik vrees, dat het loffelijk streven om in de tekst van de Grondwet de maatschappelijke werkelijkheid zo getrouw mogelijk weer te geven, van het begin af is vastgelopen op een gedachtenpatroon dat moeite had om de diverse bevoegdheden met de daarmee corresponderende verantwoordelijkheden zo doorzichtig mogelijk te formuleren.

Daarmee heb ik mij persoonlijk geenszins tot republikein bekeerd. In mijn fractie wordt nu eenmaal over de wenselijkheid van een monarchie of een republiek heel verschillend gedacht, en het hangt er uiteraard voor sommigen bovendien vanaf welk type monarchie of welk type republiek men dan op het oog heeft. Als ik aan mijn eigen geestesoog nog eens voorbij laat trekken de momenten uit de laatste tientallen jaren, waaruit bleek op welk een ernstige en gewetensvolle wijze thans prinses Juliana zich van haar constitutionele taak heeft gekweten, klinkt het 'Dries van Agt for president' mij nog niet zo héél erg vertrouwd in de oren.

Minister **Wiegel**: Ik dacht dat uw partij in dat geval altijd een andere kandidaat op het oog had.

De heer **Roethof** (PvdA): Ja, maar bepaald niet ù. Dat kan ik u verzekeren. Ik hoop niet dat dit een teleurstelling voor u is.

Minister **Wiegel**: Integendeel.

De heer **Roethof** (PvdA): U zult er mee moeten leven, althans wat ons betreft.

Ik kom nu tot het chapter van de initiatiefvoorstellen. De discussie hierover is uitermate verward doordat de Regering tot twee maal toe 180 graden is gezwent. In de oorspronkelijke memorie van toelichting was voorgesteld

te spreken van de indiening van wetsvoorstellen door en niet vanwege de Tweede Kamer. Dit werd gemotiveerd met de opmerking, dat het initiatiefrecht immers niet toekomt aan afzonderlijke leden, maar aan de Kamer. Na de vervanging, op advies van de Raad van State, van het woord 'door' door het woord 'vanwege' leek de zaak rond te zijn en bovendien meer in overeenstemming met de staatkundige werkelijkheid.

Wie schetst dan ook mijn verbazing toen de Regering in de memorie van antwoord opnieuw door de knieën ging en overal de begrippen 'vanwege' ging vervangen door 'door' of door 'door of vanwege'? Zoiets geeft niet het gevoel, dat de zaak voldoende is doordacht. Hoe moet ik trouwens begrijpen, dat volgens de thans gekozen constructie een initiatiefvoorstel door de Tweede Kamer bij de Eerste Kamer aanhangig wordt gemaakt en niettemin de indiener het kan terugnemen zolang het voorstel niet door de Staten-Generaal is aangenomen? Ik zou menen, dat een voorstel van de Tweede Kamer ook alleen door diezelfde Tweede Kamer kan worden teruggenomen. Eigenaardig blijft ook, dat de amenderingsmogelijkheid van een door of vanwege de Koning ingediend wetsontwerp door de Tweede Kamer wel is geregeld en bij het initiatiefontwerp niet. Dit laatste heet een zaak te zijn, niet voor grondwettelijke regeling, maar voor regeling bij Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dit is een vreemde zaak, zoals ook mevrouw Kappeyne heeft geconstateerd. Bovendien roept het nog een andere vraag op, nl. hoe het dan ligt, a contrario redenerend, voor het Reglement van Orde voor de Eerste Kamer.

Pijnlijk blijf ik missen een regeling voor het uitbrengen van advies door de Raad van State over initiatiefontwerpen aan het begin van de rit. Hieromtrent is weliswaar sedert het schrijven van het voorlopig verslag een bepaling gemaakt in artikel 1.4 van het wetsontwerp over de Raad van State, maar daar wordt het tijdstip van het uitbrengen van dit advies volstrekt in het midden gelaten. Ik acht zulks ongewenst. Wij hebben de laatste jaren enkele malen mee moeten maken, dat door de Tweede Kamer aanhangig gemaakte initiatiefvoorstellen ten slotte weer terugkwamen om juridisch-technische redenen, die hadden kunnen worden vermeden als de Raad van State tijdig, dus aan het begin van de rit, zijn mening over de voorgestelde tekst kenbaar had kunnen maken.

Bovendien is er kwestie geweest over de mogelijkheid, dat een de Regering, althans bepaalde leden van de Regering, niet welgevallig initiatiefontwerp ten slotte wel zou kunnen sneuvelen op juridisch-technische gronden bij de Raad van State aan het einde van de rit. Ik acht dat geen fraaie constructie.

Ik vind het voorts vreemd, dat de belangrijke adviesfunctie van de Raad van State in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur van de herziene Grondwet met geen woord zal worden genoemd. Ik acht dat wederom weinig in overeenstemming met het streven, de staatsrechtelijke werkelijkheid zo getrouw mogelijk weer te geven. Ik blijf daarom bepleiten de invoeging van een afzonderlijk lid in artikel 5.1.2 met de strekking dat over alle voorstellen van wet die zullen worden ingediend de Raad van State zal worden gehoord. Voor de precieze tekst verwijs ik naar een inmiddels hierover door mij ingediend amendement.

In het voetspoor van wijlen Vondeling heeft mijn fractie in het voorlopig verslag een aantal voorbeelden opgesomd van aanmerkelijke vertragingen waartoe de laatste jaren in het bijzonder de bekrachtiging van internationale verdragen en initiatiefwetsontwerpen aanleiding geven. Ook de Regering is van mening dat zij op zo kort mogelijke termijn aan de Staten-Generaal dient mede te delen of zij een door de Staten-Generaal aanvaard initiatiefvoorstel zal bekrachtigen en dat zij een beslissing om niet te bekrachtigen aan het parlement dient toe te lichten.

De Regering ziet echter geen heil in het vaststellen van een grondwettelijke termijn waarbinnen de Staten-Generaal zou behoren te worden geïnformeerd. Gewezen wordt op bijzondere situaties, zoals het demissionair worden van een kabinet of de noodzaak om de nodige regelingen te treffen ter uitvoering van het initiatiefvoorstel. Bijzonder overtuigend klinkt mij deze argumentatie niet in de oren. Natuurlijk kunnen de Staten-Generaal ook van hun kant aan de bel trekken, maar het zeer vertraagd bekrachtigen van internationale verdragen en initiatiefvoorstellen heeft een zodanige vorm aangenomen, dat het gewenst lijkt de regel van onverwijld bekrachtiging 'tenzij' zo nadrukkelijk mogelijk te stellen. Ook op dit punt heb ik een amendement ingediend.

Tot mijn genoegen nam de Regering een door mijn fractie in het voorlopig verslag gedaan voorstel over om aan burgers op te leggen straffen door de

wet zelf te laten bepalen en de strafregeling niet in de delegerende wet neer te leggen. Deze verbetering komt de rechtszekerheid ten goede.

De beantwoording van een andere gestelde vraag of het gewenst zou zijn in de Grondwet tevens te bepalen dat ook voorschriften door politiedrang te handhaven slechts krachtens de wet kunnen worden gegeven, geeft mij op het ogenblik geen aanleiding daar verder op terug te komen.

Ten slotte wat dit onderdeel betreft nog een enkele opmerking over het formulier van afkondiging van wetten en wat daarmee samenhangt, voor zover betreft het betrekken van Gods naam bij het staatsbestel. Nog onlangs heb ik met mijn collega's Stoffelen en Van Ooijen vragen gesteld over het randschrift op de gulden. Bepleit werd om de naam van God niet meer in verband met het staatsbestel te gebruiken. De formule in het afkondigingsformulier van wetten 'bij de gratie Gods' kan noch voor tal van gelovigen, noch voor twijfelaars, noch voor ongelovigen dienen als de gemeenschappelijke noemer waaronder hun relatie tot de constitutionele monarchie kan worden gebracht. Hetzelfde geldt voor de Koninklijke boodschap, waarbij de leden van de Staten-Generaal worden aanbevolen in Godes heilige bescherming.

Tot mijn genoegen deelt de Regering mijn standpunt, dat de wetgever hierover een beslissing behoort te nemen, zodat een en ander niet bij Koninklijk besluit – dus over het hoofd van het parlement heen en buiten het parlement om – kan worden geregeld. Het komt mij dan wel voor, dat een termijn moet worden gesteld waarbinnen een en ander zijn beslag krijgt. Het argument, dat er nog zoveel uitvoeringswetgeving ligt in verband met de herziene Grondwet, klinkt niet erg overtuigend om geen termijn te stellen. Zo ingewikkeld is de afwikkeling van deze zaak niet, zeker niet nu de Regering met het principe zelve heeft ingestemd.

Ik heb dan ook een amendement ingediend om aan het indienen van de wetsontwerpen die hierop betrekking hebben, een termijn te stellen van maximaal 5 jaar. Ik kom nu tot de uitzonderingstoestanden. Bij de behandeling van dit wetsontwerp is allereerst een woord van waardering op zijn plaats voor de grondige en uitvoerige beantwoording van de namens mijn fractie in het voorlopig verslag gestelde vragen. Als ik het even heel schematisch mag stellen, kent onze huidige Grondwet de mogelijkheid

van drieërlei uitzonderingstoestanden op grond van drieërlei grondwettelijke bepalingen, waarvan het de bedoeling is, deze in het vervolg door één enkele constitutionele noodregeling te doen beheersen. Ik acht dat een verbetering.

De situatie, zoals wij die thans kennen, heeft betrekking op oorlogssituaties, op binnenlandse woelingen, of op iets daar tussenin. Deze tussentoeestand berust op het laatste lid van artikel 201 van de bestaande Grondwet, volgens hetwelk de Koning beslist of het land in oorlogsgevaar verkeert. Het merkwaardige is nu, dat noch de Regering, noch, voorzover ik meen te kunnen constateren, de overgrote meerderheid van de Kamer aan deze tussensituatie behoefte heeft, maar dat ze niettemin sedert 1939 bestaat en nog altijd voortduurt. De Raad van State acht dit hoogst ongewenst. De Regering vestigt in de memorie van toelichting de indruk, met het intrekken van het desbetreffende Koninklijk besluit van 1939 geen moeite te hebben, maar waarachtig: bij het verschijnen van de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag blijkt er op dit punt nog steeds niets te zijn gebeurd. Daaruit zie je alweer dat in de politiek niets zo hardnekkig standhoudt als het tijdelijke.

De Regering moet het toch niet zo onschuldig voorstellen, alsof niet-afschaffing enkel verband houdt met het oog op een paar bepalingen inzake het militaire verkeer, suggereert dat het Koninklijk besluit dus weinig om hakken heeft. Diverse malen is al in het verleden gebleken, dat wapens van militaire wachtposten met scherpe patronen geladen waren in verband met de nog steeds bestaande toestand van oorlogsgevaar. Daar zijn zelfs weleens ongelukken mee gebeurd. Bovendien blijkt ten overvloede uit een beschouwing van Mr. E. Ruppert in NJB 12 van 1976 nog eens, dat een toestand van oorlogsgevaar heel wat ingrijpender consequenties heeft dan het verplaatsen langs de weg van een paar militaire vrachtwagens en dat die consequenties ook voor ingewijden in de wetgeving niet terstond duidelijk zijn. Aangezien de wet rechtszekerheid behoort te bieden, behoort men niet iets te handhaven waarvan de Regering zelf zegt materieel op het ogenblik geen enkel voordeel te hebben maar wat op grond van moeilijkheden met enkele formele manipulaties desondanks nog niet voor intrekking vatbaar zou zijn.

Blijkens de overgangsbepalingen zou zelfs na invoering van de grondwetsherziening de bepaling van artikel

## Roethof

201, laatste lid van de huidige Grondwet nog maar liefst vijf jaar in stand kunnen blijven. Dat is toch echt te gek! Om aan deze malligheid een eind te maken, heb ik op dit punt een amendement ingediend.

Wat er vervolgens overblijft van de huidige mogelijkheden tot regeling van een uitzonderingstoestand, is neergelegd in de artikelen 202 en 203. Het bepaalde in artikel 202 dateert uit 1887 en het is te herleiden tot Franse wetgeving met het oog op oorlog, oorlogsdreiging of daarmee gelijk te stellen situaties. De Regering merkt, dunkt mij, te recht op, dat aan een constitutionele regeling in geval van oorlog of een dreigende vreemde bezetting weinig behoefte bestaat. Het centrale gezag zal dan doorgaans onder zo grote druk komen te staan, dat het gaat ontbreken, althans niet meer behoorlijk kan functioneren. Men komt dan al gauw tot een soort Londense situatie, waarbij het beginsel 'nood breekt wet' moet worden gehanteerd en men naar bevind van zaken behoort te handelen. Van hoe dergelijke situaties er in de praktijk uit zouden gaan zien, heeft niemand op dit ogenblik het flauwste idee. De aanwijzing van vóór 1940 aan overheidsdienaren van hoe te handelen in geval van een vijandelijke bezetting heeft destijds heel wat meer schade aangericht dan men er vruchten van heeft weten te plukken.

Het heeft dan ook – ik deel dit standpunt van de Regering – geen enkele zin, zo iets grondwettelijk te willen regelen; het gevaar zou zelfs bestaan, dat er voor andere niet bedoelde omstandigheden misbruik van zou worden gemaakt. De normale Grondwet is voor min of meer normale omstandigheden geschreven en er moet geen voet gegeven worden aan de gedachte, dat in bepaalde situaties de plaats van een centraal gezag geheel of gedeeltelijk door militair gezag zou worden ingenomen.

Het bepaalde in artikel 203 houdt om andere redenen niet zoveel verband met op dit ogenblik voorspelbare toestanden. Het is toegesneden op gebeurtenissen vlak na de Tweede Wereldoorlog, toen in Oost-Europa regimes van binnenuit werden ondermijnd met steun van een buitenlandse mogendheid. De gedachte aan de NSB, die ook vóór de oorlog al geacht werd, op zekere steun vanuit Nazi-Duitsland te kunnen rekenen, lag toen natuurlijk nog vers in het geheugen. De meest voor de hand liggende bedreiging van een – tijdelijk – niet optimaal functioneren van een democrati-

sche samenleving lijkt dan ook tegenwoordig veel eerder te liggen in de sfeer van terroristische aanslagen, gijzelingsacties of, zo men wil, catastrofale rampen, al dan niet in relatie tot de risico's van de ver voortschreden technologie in de moderne maatschappij.

De Regering deelt, blijkens de memorie van antwoord, dit standpunt van mijn fractie, wat tot tevredenheid stemt, maar mij in het voetspoor van de heer Wolff niet onthefte van de verplichting, op dit punt nog eens een uitdrukkelijke waarschuwing uit te spreken. Ik zou het onaantvaardbaar achten als niet een bijzonder hoge drempel in acht werd genomen, in relatie tot de genoemde situaties, alvorens ooit enig beroep op de bepaling 5.2.6. van de beoogde Grondwet te doen. Tot het uiterste zal men moeten trachten, de geschetste toestanden door bepalingen van normale wetgeving te blijven beheersen. Ik heb dan nog veel liever te maken met een uitzonderlijk geval als bij het bezoek van president Suharto van Indonesië aan ons land, toen destijds minister Beernink ruiterslijk toegaf, dat enkele maatregelen tegen de binnenkomst van Zuid-Molukkers in Den Haag niet op enig wettelijk voorschrift waren gebaseerd. Er bestaat bij mijn fractie geen enkele behoefte aan een soort 'Notstandsgesetzgebung' voor dit soort omstandigheden.

De bepaling, die wij thans in de Grondwet beogen op te nemen, heeft de verdienste dat de wetgever zelf bepaalt, voor welke gevallen de uitzonderingstoestand in leven kan worden geroepen en wat daarvan de gevolgen zijn. De wetgever zal ook moeten aangeven, over welke buitengewone bevoegdheden de overheid dan mag beschikken, uiteraard binnen het door de constitutionele bepaling aangegeven kader. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand beslissen de Staten-Generaal over het voortduren daarvan, en wel in verenigde vergadering. Er zijn dus terecht nogal wat waarborgen ingebouwd ter voorkoming van misbruik, hetgeen ik met voldoening vaststel.

Vooral de versterkte positie van het parlement in vergelijking tot de tegenwoordige situatie en de onmogelijkheid, dat militair gezag de bevoegdheid van centraal democratisch gezag tot zich gaat trekken, verdienen de aandacht. Een tikje ontvrunderend vind ik wel, dat het onderhavige wetsontwerp evenmin trouwens als het nog bestaande artikel 202 van de huidige Grondwet, uitsluitel heet te verschaffen (men zie memorie van ant-

woord blz. 15, bovenaan) op de parlementaire situatie zoals die ontstond na de Tweede Wereldoorlog. In feite kwam er toen pas in een laat stadium een noodparlement tot stand, terwijl het tot een jaar na de bezetting moest duren, alvorens normale verkiezingen voor een nieuwe volksvertegenwoordiging werden gehouden.

Ik begrijp best, dat dit wetsontwerp niet geschreven is voor de situatie van een vijandelijke bezetting, doch ik zou het toch wel op prijs hebben gesteld als de Regering onomwonden duidelijk had gemaakt, dat het de onvervreemdbare bevoegdheid van de Staten-Generaal ook in haar ogen, ook onder die omstandigheden was geweest, over de eventueel gefaseerde afschaffing van de uitzonderingstoestand een beslissing te nemen. Of is dan toch het amendement-Burger van 1952 tevergeefs ingediend?

Op dit punt zou ik nog graag wat meer helderheid wensen, te meer omdat zich dan waarschijnlijk het dilemma van diverse rechtscolleges over de constitutionele positie van de Londense wetsbesluiten – kwamen ze nu wel of niet voor rechterlijke toetsing in aanmerking? – niet had behoeven voor te doen.

Evenmin komt voldoende uit de verf wat nu precies de relatie is tussen dit wetsontwerp en de in de na-oorlogse periode tot stand gekomen noodwetgeving. Aanvankelijk heet het in de memorie van antwoord, dat die wetgeving zich met de thans beoogde grondwettelijke toestand verdraagt. Vervolgens staat er, dat deze noodwetgeving 'in het algemeen' met het voorgestelde artikel 5.2.6 in overeenstemming is. Wat betekent hier 'in het algemeen'? Moet er dan toch aan gesleuteld worden en, zo ja, op welke punten?

In de nota naar aanleiding van het eindverslag verneemt men plotseling, dat het niet doenlijk is, thans een beslissing te nemen over de vraag, welke noodwetgeving onder bereik van artikel 5.2.6 dient te worden gebracht, omdat zulks alleen na grondige afweging kan geschieden. Dat zijn dus intussen drie verschillende antwoorden op precies dezelfde vraag, waarvan ten slotte het laatste antwoord haaks op het eerste staat. Dat begint wel een beetje op 'ja zuster, nee zuster' te lijken. Mag ik vragen tegen welk tijdstip hieromtrent meer concreet uitsluitel zal kunnen worden gegeven?

Blijkens de memorie van antwoord blz. 13, is het uitgesloten, dat ooit een militair gezag op basis van de beoogde grondwettelijke bepaling of welk

ander buitengewoon gezag dan ook in de plaats zal kunnen treden van de burgerlijke centrale overheid, dat wil zeggen Regering en Staten-Generaal. De aanvankelijk op basis van de memorie van toelichting daaromtrent bestaande twijfel is nu wel wat mij betreft weggenomen. Blijkens het tweede lid kunnen wel bevoegdheden van lagere organen en bepaalde grondrechten van burgers opzij worden gezet. Ik waardeer het, dat het een beperkt aantal grondrechten betreft, zij het wel behorende tot de meest belangrijke.

Minder bevredigend vind ik de manier waarop de Regering zich afmaakt van een bij de behandeling van de Oorlogswet aangenomen amendement-Schilthuis inzake het recht van vergaderingen van organen van burgerlijk gezag (zeg maar voor het gemak: provinciale staten en gemeenteraden) ertoe strekkende om ook onder de toestand in die wet beschreven doorgang te vinden. De Regering kan zich in dat uitgangspunt wel herkennen, wat mij logisch lijkt, aangezien de bedoeling juist is het functioneren van de democratische instelling, waar mogelijk te handhaven. De Regering vindt het echter te ingewikkeld, een en ander in de Grondwet vast te leggen.

Het lijkt mij onverstandig om zich met een dergelijke formele benadering van zo'n belangrijke zaak af te maken. Momenteel kennen wij de situatie, dat het amendement-Schilthuis wel is aanvaard – immers, het was tijdens die behandeling ingediend – bij de behandeling van de Oorlogswet maar niet bij de behandeling van de Wet buitengewone bevoegdheid burgerlijk gezag omdat het daarbij niet is ingediend. Daarmee waren en zijn wij in de wonderlijke situatie terecht gekomen, dat wat is toegestaan bij de meest gevaarlijke toestand wordt verboden bij de minst gevaarlijke toestand. Zotter kan het niet! Ik meen, nu wij bezig zijn deze zaak te regelen, dat het tevens onze taak is om een dergelijke wonderlijke plooi glad te strijken c.q. een discrepantie weg te nemen.

Ten slotte ben ik op de valreep, bij de ontvangst vorige week van de nota naar aanleiding van het eindverslag, nog verrast door een wijziging in het voorgestelde artikel II, ertoe strekkende om mobiele krijgswaarden constitutionele bevoegdheden in uitzonderingstoestanden toe te kennen. De wijziging is nodig geworden, zo heet het, in verband met de indiening van hoofdstuk 6 van de nieuwe Grondwet inzake de rechtspraak. Hier wreekt zich weer

het nadeel van de verbrokkelde behandeling van deze grondwetsherziening. Ik moet eerlijk zeggen, dat ik het allemaal zo snel niet kan overzien. Waarom is met het voorstellen van deze nota van wijzigingen zo tot het allerlaatste ogenblik gewacht? Wil de Regering op dit punt de Kamer nog eens wat helderder bijlichten?

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil vervolgens enkele opmerkingen maken over het wetsontwerp inzake onaantastbaarheid menselijk lichaam. Met een sneltreinvaart wordt dit toch niet onbelangrijke wetsontwerp in de slotfase afgehandeld, nadat het eerst geruime tijd in de remise had gestaan in afwachting van de door de Regering over dit onderwerp in te dienen nota. In een openbare commissievergadering is vervolgens met de Regering over de inmiddels gepubliceerde nota gediscussieerd en het resultaat was, dat het groene licht werd gegeven en de verdere afhandeling met voortvarendheid werd aangepakt. Het is allemaal te waarden, maar stelt toch wel enige eisen aan de verwerkingsmogelijkheid van het individuele kamerlid, te meer omdat hier en daar nog wel een vraagteken bij het gestelde in de nota naar aanleiding van het eindverslag is te plaatsen. Zo is mij nog niet duidelijk, waartoe de beantwoording leidt van vragen met betrekking tot de al dan niet geoorlooftheid van het toevoegen van stoffen aan voedsel en drank, waarvoor in de warenwetgeving regelingen zijn opgenomen. Ook mevrouw Kappeyne van de Coppello sprak hierover. Het standpunt van mijn fractie in het voorlopig verslag was gebaseerd op de veronderstelling, dat dergelijke toevoegingen op een wettelijke grondslag behoren te berusten. Als ik mij de discussie herinner over de fluoridering van drinkwater, kan ik mij dat ook moeilijk anders voorstellen. De voorgenomen regeling inzake de fluoridering van drinkwater werd toen toch vanwege de Hoge Raad bestreden omdat er geen wettelijke basis voor bestond?

De Regering gaat bij de behandeling van het thans voorliggende wetsontwerp ervan uit, dat niet iedere toevoeging van stoffen aan voedsel en drank beschouwd moet worden als rakende aan het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Wanneer dit wel het geval is, valt in het algemeen niet te zeggen. De onvermijdelijke vraag wordt op die manier, wie dat dan wel uitmaakt. Het gaat er hierbij natuurlijk heel praktisch om of personen dan wel bepaalde personen schadelijke effecten duchten van bij voorbeeld het

consumeren van bepaalde voedingsmiddelen als gevolg van bewust beoogde toevoegingen. Bij de fluoridering van drinkwater lag zulks nogal duidelijk. Aan de consequenties zou bij invoering, voor tegenstanders, ook moeilijk te ontkomen zijn geweest tenzij het door het aanbrengen van een filter bij de kraan of een kostbare distribuering van ongefluorideerd drinkwater.

Een heel andere vraag is of er van een inbreuk op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam sprake is als een aanhanger van de Islam uit de verpakking van een bepaald artikel niet of verkeerd wordt voorgelicht ten aanzien van het al of niet daarin verwerkt zijn van varkensvlees of sterke drank.

Met genoeg constateer ik, dat de vorig jaar tot stand gekomen richtlijnen over de benadering en fouillering van gevaarlijke personen in geen enkel opzicht bedoeld zijn om een inbreuk te maken op de voorschriften dienaangaande van het Wetboek van Strafvordering. Mijn eigen indruk was aanvankelijk anders, maar ik ben in ieder geval erkentelijk voor de toezegging en wij trachten, de zaak in de gaten te houden.

Mijnheer de Voorzitter! Duister blijft de beantwoording van de vraag van mijn fractie, of de verplichting tot het dragen van een bromfietshelm of van een autogordel na de aanvaarding van dit wetsontwerp nu wel of niet op een wettelijke grondslag behoort te berusten.

Beide voorschriften zijn momenteel geregeld in het Verkeersreglement en het parlement kwam er formeel niet aan te pas. De Regering ontkent, dat deze bepalingen het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam raken, maar heeft zelf het probleem aangesneden door in de memorie van toelichting een verplichting van een werknemer tot het dragen van beschermende kleding kwestieus te stellen. Of dat wel of niet is toegestaan, hangt ervan af hoe de regelgevende organen en wellicht de rechterlijke macht ertegen aankijken. In de nota naar aanleiding van het eindverslag heet het evenwel, dat ingevolge artikel 1.10a de wetgever geroepen is om te bepalen, in hoeverre aan het recht om zelf over het lichaam te beschikken grenzen mogen worden gesteld. Zijn deze beide uitspraken in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het eindverslag niet met elkaar in tegenspraak? Kan niet juist de rechter, zoals destijds bij de fluorkwestie, de stoot geven tot een discussie tussen Regering en parlement over de te trekken grenzen?

Het is mij niet duidelijk geworden waarop het standpunt van de Regering neerkomt met betrekking tot de abortus en de euthanasie in relatie tot het thans ingediende wetsontwerp. Geconstateerd wordt, dat er met betrekking tot abortus en euthanasie wettelijke bepalingen bestaan. De Regering treedt niet in de aard van die bepalingen in de zin, dat men niet kan stellen, dat beide onderwerpen op basis van die bepalingen werkelijk wettelijk zijn geregeld. Bij de abortus spreekt dat formeel nog duidelijker dan ten aanzien van de euthanasie, omdat de Regering het zelf erkent.

Vervolgens wordt geconstateerd, dat ook na overlijden de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in beginsel blijft voortbestaan. Daargelaten de wat typisch in dit verband gekozen uitdrukking 'in beginsel', heeft dit natuurlijk niets te maken met het onderwerp van de euthanasie. De relatie, die de Regering desondanks aanwezig acht, wordt hier dus niet voor het voetlicht gebracht.

Even weinig helder is de formule over de aanwezigheid van een relatie tussen de abortus en de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Welke is die relatie dan? Materieel zou zij betrekking kunnen hebben – ik denk nu even hardop – op het recht van de zelfstandig buiten het moederlichaam levensvatbare vrucht. Of wordt bedoeld dat de vrouw op grond van haar onvervreemdbaar recht op onaantastbaarheid van het eigen lichaam het laatste woord spreekt over het al dan niet afbreken van de zwangerschap? Of ziet de Regering nog andere mogelijkheden? Ook formeel gesproken ligt de zaak ingewikkeld.

De Regering beroept zich immers niet slechts op de in behandeling zijnde wettelijke regeling van het abortusvraagstuk, maar eveneens op verouderde wettelijke bepalingen welke praktische toepassing zij zelf niet meer als realistisch ziet. Ik kijk nu met een half oog in het regeerakkoord over de abortus, onder stuk C. Kunnen dergelijke bepalingen dan toch een wettelijke grondslag opleveren voor bij voorbeeld een vervolgingsbeleid? Ik kijk weer, nu met een heel oog, naar het regeerakkoord. Dit zou lijnrecht in tegenspraak zijn met wat tot dusver is afgesproken. Men ziet, de Regering heeft op dit punt meer vragen opgeroepen dan ik op het ogenblik kan beantwoorden. Misschien kan zij zich zelf aan die beantwoording zetten.



De heer **Wöltgens** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik beperk mij tot een bijdrage inzake de behandeling van de grondwetswijziging ter zake van bepalingen inzake de belastingen. Dat is een wat moeilijke zin om te beginnen.

Allereerst een verklaring voor het feit, dat wij niet aan de schriftelijke voorbereiding hebben deelgenomen en thans bij de plenaire behandeling van dit voorstel toch met een eigen bijdrage komen. Welnu, toen het wetsontwerp er kwam, leek ons het voorstel van de Regering inzake de belastingen een aantrekkelijke vereenvoudiging, ook ten opzichte van hetgeen door de staatscommissie was voorgesteld, waarbij in de memorie van toelichting heel duidelijk de bestaande waarborgen ter zake van de delegatiebevoegdheid werden gecontinueerd. In de daarop volgende schriftelijke voorbereiding ontspan zich een nogal hardnekkige discussie waardoor de Kamer op dit moment heel duidelijk voor twee alternatieven te kiezen heeft. Het eerste is het voorstel, zoals de Regering het in eerste instantie heeft gedaan. Het tweede is een voorstel van de fracties van CDA en VVD, dat in de schriftelijke voorbereiding naar voren is gebracht en dat conform de voorstellen van de staatscommissie verloopt. Bij de keuze tussen deze twee alternatieven zijn twee doorslaggevende criteria van kracht. Het eerste is het criterium van de uniformiteit van de terminologie die in de Grondwet gebruikt moet worden.

De Regering trekt zich bij de afwijzing van de voorstellen van de fracties van CDA en VVD uiteindelijk terug op het argument, dat dan een afwijking van de in de rest van de Grondwet gebruikte terminologie plaatsvindt. Alle andere argumenten die de Regering noemt gelden immers zowel voor het regeringsvoorstel als voor het voorstel van de staatscommissie. De Regering zegt zelf dat ook de bestaande Grondwet delegatie mogelijk maakt, evenals het voorstel van CDA en VVD. Haars inziens moet dan ook geen stringente formulering worden gekozen. Haar eigen voorstel maakt dezelfde delegatie mogelijk. Een dergelijke argumentatie is echter altijd om te keren. Zie je het niet als bezwaar van je eigen formulering dan kan het ook geen bezwaar zijn tegen de formulering die door de staatscommissie is gekozen. Ook het feit dat men zich beroept op de traditie, die een soort waarborg zou vormen tegen een al te gemakkelijk

gebruik van delegatiebevoegdheid, is niet doorslaggevend. Dat beroep kan men ook doen op het voorstel van de staatscommissie. Ook bij haar zal de traditie bij de interpretatie van de grondwetsbepaling ongetwijfeld een belangrijke rol blijven spelen. Dat is niet het doorslaggevende argument en het kan ook voor de Regering niet het doorslaggevende argument zijn geweest om de grondwetswijziging zoals die door de staatscommissie wordt voorgesteld af te wijzen.

Als enig doorslaggevend argument blijft dan het argument van de uniformiteit van de terminologie over. De Regering wil in de Grondwet in de toekomst zoveel mogelijk het begrip 'uit kracht van wet' weren. Dat argument is in het kader van de vereenvoudiging en de uniformering van de totale Grondwet niet van belang ontbloeit. Wij moeten het argument echter afwegen tegen de situatie die is ontstaan door de schriftelijke voorbereiding, namelijk dat de traditie niet alleen niet meer bijster doorslaggevend is maar dat het hardnekkige verzet van de Regering tegen het voorstel van de staatscommissie ons ook hoe langer hoe meer voor het dilemma plaatst, dat het voorstel van de staatscommissie uiteindelijk beperkender is ten aanzien van de mogelijkheid delegatiebepalingen inzake de belastingen in te voeren en dat de waarborgen bij het voorstel van de staatscommissie sterker zijn dan in de vereenvoudigde tekst die de Regering ons heeft gepresenteerd. Dat blijkt nog veel duidelijker uit het advies van de Raad van State, die zelfs expliciet een drietal elementen van belastingwetgeving volstrekt wil uitsluiten van delegatie.

Wij moeten dus het belang van uniformiteit van de terminologie, een niet te miskennen belang, afwegen tegen de door de schriftelijke voorbereiding gecreëerde situatie waarin er een alternatief is van de staatscommissie dat, zeker door de voorbereiding zelf, het karakter heeft gekregen van grotere waarborg tegen delegatie dan het regeringsvoorstel. In die afweging kan een keuze voor ons niet moeilijk zijn. In die situatie is het belang van het beperken van de delegatie, het belang van het geven van rechtszekerheid, van het bevorderen van de belastingmoraal van de overheid zelf doorslaggevend.

Ik behoeft slechts te refereren aan de oproep die mevrouw Kappeyne van de Coppello in het begin van haar betoog deed, zoveel en zo streng mogelijk af te zien van alle delegatiebepalingen

waarmee de Kamer hoe langer hoe meer wordt geconfronteerd en die zij ook in toenemende mate dreigt te accepteren. Ofschoon belastingen in vergelijking met de totale sociaal-economische wetgeving zeer formeel zijn geregeld, worden wij hoe langer hoe meer geconfronteerd met het verschijnsel terugwerkende kracht en delegatie. Dat betekent dat de burger rechtszekerheid wordt ontnomen en dat de invloed van het parlement wordt teruggedrongen. Zoals gezegd vormen de belastingen op zich nog een van de best geregelde onderwerpen van de totale sociaal-economische wetgeving. Als je naar andere departementen kijkt, Economische Zaken, Sociale Zaken, Financiën wat betreft de monetaire politiek, dan blijkt dat er van alles gebeurt, vaak met, maar ook vaak zonder nota's. Geen enkele wettelijke bepaling vormt dan de grondslag voor het regeringsbeleid.

Het rapport 'Haagse machten' geeft een prachtig voorbeeld, een voorbeeld dat mij ook uit anderen hoofde interesseert. Op het Departement van Economische Zaken heeft men heel lang erover zitten nadenken hoe men de regionale ontwikkelingsmaatschappij LIOF zou oprichten, per wet of per nota. Uiteindelijk heeft men gewoon een brief gestuurd aan de Kamer. Tot schande van de Kamer moet gezegd worden dat zij deze brief zonder enige vorm van debat voor kennisgeving heeft aangenomen.

Het is duidelijk dat wij moeten naar het vastleggen van een wettelijke grondslag voor al dit soort ingrijpende onderdelen van het regeringsbeleid. Waar dit al bestaat, en bij de belastingen bestaat het, moeten wij de beginselen weren die tot dit soort ongewenste toestanden zouden leiden.

Ik wil nog op één ding wijzen. De Regering zegt dat, als wij het voorstel van de staatscommissie volgen en de term 'uit kracht van' uitdrukkelijk opvatten als een versterking van de waarborgen tegen delegatie, de eigenaardige situatie kan ontstaan dat zo'n versterking van die waarborgen niet van toepassing zou zijn op het begrip heffingen. Terecht wijst de Regering erop dat het dan voor de Regering een groot probleem wordt een duidelijk onderscheid te maken tussen heffingen en belastingen.

In theorie kun je je daar nog het een en ander bij voorstellen, maar in de praktijk is dat inderdaad hoe langer hoe moeilijker. Zo krijgen wij nu, op basis van de milieuwetgeving, een heffing op de accijns op de benzine.

Op zich is dit voor mij een volstrekt onzinnige gedachte. Waarom wordt zo'n heffing niet in die accijns geïncorporeerd? Zo ontstaat een heleboel bureaucratische rompslomp. Hieruit blijkt al dat het feitelijk verschil tussen heffing en belasting, zeker naar het gevoel van de belastingbetaler, niet meer aanwezig is.

Ik zou dan ook graag het oordeel van de Regering willen vragen over de mogelijkheid ook die heffingen te brengen onder hetgeen 'uit kracht van wet' moet worden geregeld. Welke enorme moeilijkheden kan dat eventueel veroorzaken? Als dat niet het geval is, wil ik graag met de heer Van Rooijen van gedachten wisselen over een wijziging van het amendement.

□

De heer **Abma** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Terecht is het grondwetsontwerp betreffende de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam een summier schriftelijke behandeling ten deel gevallen, na de uitgebreide gedachtenwisseling, zowel bij de openbare behandeling van de (klassieke) grondrechten als naar aanleiding van de nota over de vraag of een bepaling als in dit wetsontwerp thans is opgenomen, in de Grondwet thuishoort. Wij hebben de gedachte aan opname van dit recht bij de verschillende gelegenheden ondersteund en wij willen dat ook nu doen. In een tijd waarin enerzijds de medisch-technische ontwikkeling is voortgeschreden en waarin het medisch-ethisch denken grote veranderingen doormaakt, terwijl anderzijds de overheidsbemoediging de tendens vertoont om steeds verder in het individuele bestaan in te grijpen, kan een bepaling als artikel 1.10a wellicht z'n diensten bewijzen. Er kan een dam mee opgeworpen worden tegen al te technocratisch-medisch drijven, al zouden wij niet willen beweren dat daarmee het effect van de bepaling zal zijn uitgeput.

Wij denken primair aan het door ons aangeduide terrein. Het is geoorloofd om daar primair aan te denken omdat het recht de overheid verplicht zich te onthouden van het aantasten van het lichaam. Gelukkig kon, in elk geval voorlopig, bij voorbeeld de gedwongen drinkwaterfluoridering afgewend worden, ook zonder grondwettelijke bepaling, maar wij namen goede nota van de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat niet iedere toevoeging van stoffen aan voedsel en drank, naar het inzicht van de bewindslieden, beschouwd moet worden als rakende het grondwettelijk

recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Wanneer dit wel het geval is, valt in het algemeen niet te zeggen. Het doel van de toevoeging en het effect van de toevoeging op het lichaam zijn factoren die daarbij een rol spelen. Er is ons inziens derhalve alle reden om waakzaam te blijven op dit punt. De macht van de wetenschap en de neiging tot nuttigheidsdenken kunnen ons soms onverhoeds in hun greep nemen. De wetgever zij attent!

Een ander terrein waarop de bepaling betrekking heeft is dat van de inenting. Een verplichting tot vaccinatie zal door degenen, die hiertegen bezwaren hebben, ontleend aan hun geloofsovertuiging, allereerst worden beschouwd als inbreuk op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en dus primair als een inbreuk op de geestelijke integriteit, maar ook zij die dergelijke bezwaren niet koesteren, kunnen een beroep doen op de bepaling, aangezien inenting iemand lichamelijk raakt. Wij spreken de hoop uit dat ook op dit terrein de bepaling haar waarde, zo nodig, zal bewijzen.

Weer een ander gebied waarop de bepaling een rol kan spelen, is dat van het strafrecht en de strafvordering. Desgevraagd verklaren de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het verslag dat 'isolatiefolter' – verstaan als geïsoleerde opsluiting voor lange tijd zonder een minimum aan mogelijkheden tot menselijk contact – zou kunnen worden beschouwd als een inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Wij hebben wat moeite om ons dit voor te stellen in het licht van het feit dat het recht toch primair als een onthoudingsplicht van de overheid gezien moet worden. Zit de aantasting in het onthouden van menselijk contact of in iets anders? Kunnen de bewindslieden daaromtrent nog wat meer opheldering verschaffen?

Wij beëindigen onze – korte – beschouwing over dit wetsontwerp enigszins in mineur. Misschien vermoeden de bewindslieden al wel wat de oorzaak is van die stemming. Bij diverse gelegenheden, onder andere bij de behandeling van het hoofdstuk 'Grondrechten' en bij de goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten is onderzijds gepleit voor de juridische vastlegging van de bescherming van het ongeboren leven, voor het recht om geboren te worden zo men wil. Dat heeft niet mogen baten. Ook thans, bij de behandeling van dit wetsontwerp is er reden om op deze zaak terug te komen. Wij verliezen niet uit het oog –

## Abma

het zij nogmaals herhaald – dat deze bepaling in de eerste plaats een onthoudingsplicht van de zijde van de overheid wil vastleggen. Het is gelukkig nog niet zo dat de overheid zich actief bezighoudt met het afdrijven van de ongeboren vrucht, maar er staat wetgeving op stapel waarvan men zich kan afvragen of deze zich verdraagt met de onderhavige bepaling, indien aangenomen mocht worden of, nog beter, indien met zoveel woorden ware uitgedrukt dat deze bepaling zich ook uitstrekt over het ongeboren leven. Kan en mag dat ongeboren leven geen aanspraak maken op onaantastbaarheid? Hoe zien de bewindslieden overigens de verhouding tussen deze bepaling en de ontworpen abortuswetgeving?

Ik kom nu tot de ambtenaren. Wat dit wetsontwerp betreft, hebben wij er geen moeite mee te erkennen dat de ontworpen bepaling veel vóór heeft op de in de huidige Grondwet verspreid voorkomende bepalingen, die bovendien nog van beperkte strekking zijn, dat wil zeggen dat ze de rechtspositie van de ambtenaar vrijwel uitsluitend vanuit de financiële gezichtshoek benaderen.

Het is geen wonder dat bij de voorbereidende behandeling van dit wetsontwerp discussie is ontstaan over de vraag in welk opzicht artikel 5.2.10 nu als een *lex specialis* beschouwd moet worden ten opzichte van artikel 1.18 tweede lid, dat over werknemer in het algemeen handelt. In elk geval is duidelijk geworden wat in dit verband met 'lex specialis' wordt bedoeld, namelijk een afzonderlijke bepaling voor een bijzondere groep. Maar in een tijd waarin de bewering dat de overheid toch ook maar een gewone werkgeefster is iets vanzelfsprekends lijkt te hebben, is het niet verwonderlijk dat niet onmiddellijk duidelijk is, waaruit de behoefte aan twee afzonderlijke bepalingen voortkomt.

Die onduidelijkheid heeft zeker te maken met de visie welke men op de overheid in haar hoedanigheid van werkgeefster heeft. Men wil dan nog wel erkennen dat de overheid tot taak heeft het algemeen belang te dienen, maar, zo kan men terecht vragen, leveren wij allen niet een bijdrage aan de behartiging van het algemeen belang. De overheid heeft anderzijds – en ook hier ligt wellicht een verklaring voor de gesignaleerde onduidelijkheid – in de verzorgingsstaat een groot aantal taken op zich genomen waarvan men zich met recht de vraag kan stellen in hoeverre ze nog als typische

overheidstaken bestempeld kunnen worden. Met de uitbreiding van taken is een uitbreiding van personeelsbestand gepaard gegaan. Steeds meer mensen worden ambtenaar. Alleen al door de getalsmatige toename van het aantal ambtenaren, wordt hun verschijning, te midden van andere werknemers, alledaagser. Men kan zelfs de vraag stellen, indien de huidige ontwikkeling zich voortzet, hoe lang het nog zal duren aler het aantal ambtenaren het aantal niet-ambtenaren overtreft.

Geheel afgezien van het antwoord op deze vraag, is het natuurlijk zaak dat de rechtspositie van ambtenaren een deugdelijke grondslag vindt in de Grondwet. Maar toch zouden wij wel eens aandacht bepaald willen zien bij de vraag of het wel zinnig is al degenen die in dienst van de overheid zijn, uitgezonderd de arbeidscontractanten, de ambtenarenstatus te verlenen. Bezinning op deze vraag lijkt ons, mede door de actualiteit, geboden, is het niet bij gelegenheid van de behandeling van dit wetsontwerp dan toch bij een andere, passender gelegenheid.

Wat onze fractie betreft zouden wij in elk geval willen benadrukken, dat er ondanks de bedriegelijke schijn van het tegendeel nog altijd een fundamenteel verschil in rechtspositie bestaat tussen ambtenaren en andere werknemers, dat zich toespit op de regeling van de medezeggenschap en het stakingsrecht van ambtenaren. Formeel kan dat verschil tot uiting komen in de eenzijdige aanstelling en de wijze van totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden.

In de memorie van antwoord, op de blz. 5 en 6, beklemtonen de bewindslieden dat het voorgestelde artikel geenszins dwingt tot een gedetailleerde regeling in de wet in formele zin van de rechtspositie van het gehele overheidsperoneel:

'Het artikel schrijft slechts voor dat de rechtspositie van alle ambtenaren een wettelijke grondslag moet hebben. Het spreekt zich niet uit over de mate, waarin de rechtspositie van alle ambtenaren in één wet geregeld zou moeten worden'.

Het gaat in dit verband over het onderscheid tussen rijksambtenaren en niet-rijksambtenaren.

Elders in de stukken wordt gezinspeeld op het voornemen om meer materieel ambtenarenrecht in de Ambtenarenwet op te nemen. Hoe verhouden beide uitgangspunten zich met elkaar? En hoe moet in dit verband de opmerking in de memorie van toelichting (blz. 6) bij artikel 5.2.10 gelezen

worden dat de tekst van de wet er niet toe dwingt om het gehele ambtenarenrecht – dat is nog te verklaren in het licht van de memorie van antwoord – of de grondslag daarvan in één wet te regelen; het laatste klinkt wat vreemd; of moet hier dan weer alle accent gelegd worden op het woordje 'één'?

De term 'de wet regelt' in artikel 5.2.10 laat delegatie door de wet in formele zin aan lagere wetgevers toe. Door de mogelijkheid van delegatie wordt voor de eigen bevoegdheden van de lagere overheden ruimte geboden. Op de vraag in hoeverre de provincies en gemeenten nu autonome bevoegdheden hebben om de ambtelijke rechtspositie binnen de wettelijke grenzen te wijzigen, wijzen de bewindslieden op de artikelen 125 en 126 van de Ambtenarenwet 1929. In hoeverre de uitoefening van het in artikel 126 geregelde toezicht van de kroon de provincies en gemeenten de vrijheid laat, is uiteraard niet precies aan te geven.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag lezen wij: 'Wel kan worden gesteld dat in beginsel slechts wordt ingegrepen indien er sprake is van een inbreuk op het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenrecht dat voor al het overheidsperoneel wordt nagestreefd en dus op de rechtvaardigingsgronden ervan, te weten de behoefte aan een gelijkwaardige rechtspositie voor het overheidsperoneel en financieel-economische overwegingen. De term gelijkwaardig duidt erop dat een gecoördineerd beleid niet zonder meer identiek is aan een uniform beleid en dat op andere dan essentiële beleidsonderdelen aanpassingen aan plaatselijke of regionale omstandigheden mogelijk zijn.' Nu hebben wij niets tegen een zekere vrijheid van de lagere overheden en evenmin behoeft een zekere variatie in arbeidsvoorwaarden afgekeurd te worden. Maar een belangrijke vraag achten wij wel waaraan de kroon zich oriënteert. Kijkt men alleen, met het oog op de gelijkheid en gelijkwaardigheid, om zich heen binnen het ambtenarencorps of let men ook op ontwikkelen daarbuiten? Volgt men ontwikkelingen daarbuiten of loopt men er eventueel ook op vooruit?

Onze fractie kan zich goed vinden in de opzet van het hoofdstuk 'Wetgeving en bestuur' in een tweetal paragrafen 'Wetten en andere voorschriften' en 'Overige bepalingen'. Het is als zodanig winst ten opzichte van de huidige Grondwet dat de gehele procedure van wetgeving op één plaats geregeld wordt. Op één punt is dit streven echter niet of maar ten halve gerealiseerd.

seerd, namelijk de vermelding van de rol van de Raad van State bij het wetgevingsproces. De bewindslieden houden vast aan de vermelding van de rol van de Raad van State in hoofdstuk 4 (Vaste colleges) en niet in hoofdstuk 5 (Wetgeving en bestuur).

Wij zijn nog steeds niet overtuigd van de juistheid van deze keuze. Wanneer de grondwetsontwerper zich, zoals hij zegt, zeer gelegen laat liggen aan de staatkundige werkelijkheid, past dan vermelding van het genoemde college niet ook zeer wel in het kader van hoofdstuk 5? De nieuwe grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning is bepaald duidelijker dan die van de huidige Grondwet. Wij stellen het op prijs dat, hoe de rolverdeling tussen Koning en Ministers in de praktijk ook moge zijn, deze twee-eenheid rechtens blijft aangeduid door de Koning, die de continuïteit van een staatsbestel tot uitdrukking brengt.

Het streven van de grondwetsontwerper is gericht op modernisering en versobering van de grondwetsbepalingen. Daar is ook in dit verband reden toe. De terminologie van het tweede hoofdstuk van de Grondwet weerspiegelt nog altijd de staatsrechtelijke verhoudingen ten tijde van de totstandkoming van de Grondwet. In deze verhoudingen was o.a. de positie van de Koning binnen het uit Koning en Ministers bestaande regeringsorgaan veel sterker geaccentueerd dan thans, terwijl daartegenover de Ministers meer als 's Konings dienaren dan als de eigenlijke bewindvoerders optraden.

Dat in het kader van de modernisering bij voorbeeld artikel 129 van de bestaand Grondwet gesneuveld is, mag geen ramp heten. De Tweede en de Eerste Kamer beantwoorden immers respectievelijk sedert 1906 en 1947 de Troonrede niet meer met een adres. Daarentegen ligt het voor de hand dat voor een nieuw artikel als 5.1.4, inhoudende dat de Regering door haar ingediende wetsvoorstellen ook zelf kan wijzigen, een plaats is ingeruimd.

Toch blijkt het telkens weer een ontzettend moeilijke opgave te zijn om de staatkundige werkelijkheid en de normatieve staatsrechtelijke structuur met elkaar in overeenstemming te brengen en zulks ook duidelijk uit te drukken. Te wijzen valt op de (schriftelijke) discussies rondom het initiatief voorstel. De gewisselde stukken hebben op dit punt voor onze fractie bepaald verhelderend gewerkt. Maar het

probleem dat we zojuist aanduiden, nl. dat het niet eenvoudig is woord en werkelijkheid, normen en feiten in hun onderlinge verhouding tot uitdrukking te brengen, liet zich op dit punt scherp gevoelen. Wat soms als werkelijkheid werd aangemerkt, bleek schijnwerkelijkheid te zijn.

Een ander positief punt, dat in de loop van de schriftelijke behandeling bereikt is, achten wij de aanpassing van artikel 5.1.9, tweede lid waarin het woord 'regelt' is vervangen door 'bepaalt'. Zo wordt duidelijker aangegeven dat de strafregeling in algemene maatregelen van bestuur neergelegd dient te zijn in de delegerende wet. Dat deze eis niet wordt gesteld aan middels politiedwang te handhaven voorschriften kan onze instemming hebben, aangezien het slechts zelden voorkomt dat bij algemene maatregel van bestuur een voorschrift wordt gegeven waarvan de niet-naleving niet een strafbaar feit oplevert maar wel kan leiden tot toepassing van politiedwang. Bepaald geen vooruitgang vinden wij de bij Nota van Wijzigingen aangebrachte veranderingen in de artikelen 5.1.2, 5.1.3 en 5.1.4, betrekking hebbend op de indiening van wetsontwerpen. De woorden 'vanwege de koning' zijn vervangen door c.q. aangevuld met 'door of vanwege de koning'. De motivering is ons duidelijk, denken wij.

Is het zo dat de bewindslieden het verschil qua indiening van wetsontwerpen, hetzij bij schriftelijke boodschap, hetzij op andere wijze, zoals thans geschiedt bij de aanbidding van de wetsvoorstellen inzake de rijksbegroting believen vast te leggen. Dat er verschil bestaat, is ons duidelijk, maar de vraag is of dit verschil een zoveel zwaardere aanzetting van de terminologie rechtvaardigt. Is dit niet een te hoge tol aan de precisie? Bepaald betreuren doen wij het voorstel om het formulier van afkondiging uit de Grondwet te verwijderen. Uiteraard past dit voorstel in de versoberingsstrategie. Maar verwijdering uit de Grondwet van artikel 81 leidt ertoe dat de Naam van God ook hier verdwijnt, nadat ook de eedsformule daaruit verdwenen is of zal zijn. Terecht merken de bewindslieden in de memorie van antwoord op dat wanneer de herziene Grondwet in werking is getreden, het een zaak voor een nieuw gekozen parlement en een nieuw kabinet zal zijn om over het gebruik van de Naam van God in het afkondigingsformulier beslissingen te nemen. Maar het is natuurlijk voor iedereen duidelijk dat aan die beslissingen een aanzienlijk minder hoge drempel in de weg staat.

Mijnheer de Voorzitter! Andere aspecten die in verband gebracht kunnen worden met de bepalingen van dit hoofdstuk, zoals het nota-verschijnsel, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur e.a., laten wij rusten, zowel om des tijds wille als vanwege het feit dat op deze punten op dit moment geen beslissingen verwacht mogen worden.

Ten slotte kom ik op de belastingen. Uit het feit dat wij ons kunnen vinden in de opzet van hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur en de paragrafenindefining daarvan, mag men afleiden dat wij geen bezwaar hebben tegen onderbrenging van het belastingartikel in de tweede paragraaf, 'Overige bepalingen'. Ook met de voorgestelde verkaveling van het bestaande negende hoofdstuk van de Grondwet, getiteld 'Van de Financiën', hebben wij geen moeite. Ons is gebleken dat de bewindslieden zich niet wagen aan een definitie van het begrip belastingen en dat zij bovendien in het midden wensen te laten waar de grens ligt tussen 'belastingen' en 'andere heffingen', terwijl onder deze 'andere heffingen' ook de retributies worden begrepen. Ook al kan men misschien begrip opbrengen voor de problemen waar de bewindslieden zich voor geplaast zien, veel houvast blijft er toch niet over. Het enige voordeel is dat vrijwel elke bijdrage die door de overheid van de burger gevraagd kan worden, onder de bepaling kan vallen.

Dan is er het penibele vraagstuk van de delegatie. De bewindslieden hebben de algemene lijn op dit punt doorgetrokken. Ook hier krijgt de wetgever de bevoegdheid om de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid een andere organen op te dragen. Hoever de wetgever daarbij mag gaan en aan welke organen hij mag delegeren, blijkt niet uit de delegatieterminologie. Indien delegatie niet te vermijden valt, verdient het aanbeveling onderdeelen als de kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief, de belastinggrondslag e.d. in de wet zelf te vermelden. De vraag ligt dan ook voor de hand of de Grondwet geen beperking van de delegatie zou moeten aangeven en of de drie genoemde elementen niet expliciet in de Grondwet opgenomen zouden dienen te worden. Neen, zegt de Regering, want dit zou niet passen in een beknopte Grondwet. Bovendien, zegt men, moet geconstateerd worden dat ook ten aanzien van de essentialia in de belastingwetgeving delegatie 'soms' in de wetgeving niet te vermijden is.

Op zichzelf genomen hebben de bewindslieden, denken wij, gelijk wan-

neer zij opmerken dat de waarborgfunctie van het artikel niet staat of valt met termen als 'regelen' en 'uit kracht van'. De term 'uit kracht van' heeft geen duidelijk andere juridische betekenis dan de term 'regelen'. Het één noch het ander is een bezweringsformule. De bewindslieden houden desondanks vast aan hun eigen terminologie. Men spreekt de verwachting uit dat de wetgever voorzichtig te werk zal gaan met het grote vertrouwen dat de Grondwet hem geeft. De ervaring zou bevestigen dat de wetgever niet gemakkelijk bevoegdheden uit handen geeft die hij, zonder bezwaar voor een slagvaardig bestuursbeleid, ook zelf kan uitoefenen. Daarbij zal de wetgever, zo zeggen de bewindslieden in de memorie van antwoord, rekening houden met onderwerp, historie en strekking van het betrokken grondwetsartikel. Een belangrijke factor zal daarbij zijn hetgeen ter toelichting op de bepaling is aangevoerd en hetgeen daarover bij de verdere behandeling is opgemerkt.

Uitgangspunt bij de formulering van het belastingsartikel is dat geen wijziging van materiële aard wordt beoogd. De vraag is hoe dit het duidelijkst kan worden verwoord. Een tweede vraag is of hierbij, anders dan in het regeringsvoorstel en overeenkomstig het advies van de Staatscommissie, onderscheid gemaakt dient te worden tussen belastingen en andere heffingen. Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden zou nog eens duidelijk uiteen moeten worden gezet het verschil tussen de termen 'uit kracht van een wet' en 'bij of krachtens de wet', die immers onderling nog in betekenis verschillen, en de door de Regering gebruikte terminologie waarin enigerlei vorm van het werkwoord 'regelen' of van de zelfstandige naamwoorden 'regels' en 'regeling' voorkomt. Pas wanneer vaststaat dat Regering en Staten-Generaal ook op dit punt niet alleen hetzelfde zeggen, maar ook hetzelfde bedoelen, is er een basis voor vruchtbaar gemeen overleg.

De vergadering wordt van 17.50 uur tot 19.35 uur geschorst.

□

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik spreek alleen over het stuk dat nr. 16 131 heeft gekregen, betreffende een terugzendingrecht van de Eerste Kamer, waarover ook mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft gesproken, zij het uiterst kort. Zij maakte een vriendelijke



De kamerleden Wöltgens (PvdA) (l) en Brinkhorst (D'66)

opmerking, niet alleen in de richting van de Minister maar ook in mijn richting, waarvoor ik uiteraard erkentelijk ben.

In afwijking van mijn gewoonte wil ik deze keer beginnen een Minister hartelijk en welgemeend te danken.

Minister **Wiegels**: Sinds wanneer is dat een afwijking van de gewoonte van de heer De Kwaadsteniet? Hij is altijd vriendelijk.

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): De door mij op 5 februari jl. gevraagde notitie inzake een terugzendingrecht van de Eerste Kamer heeft ons tijdig bereikt; keurig verzorgd en aangevuld met bijlagen; een prima verzamelwerk. Dit over stuk 16 131 als zodanig. Voor de conclusie van de notitie – en dat is natuurlijk wel jammer – kan ik echter geen dank betuigen.

Een opmerking vooraf nog. Steeds wanneer ik las over 'regresrecht' ben ik ervan uitgegaan dat ik daarvoor mocht lezen 'terugzendingrecht', hoewel daartoe de dikke Van Dale geen enkele aanleiding geeft. Maar gelet op de titel van 16 131 meen ik, dat ik dat wel zou mogen doen.

De bezwaren van de Minister. Deze zijn allemaal te vinden op blz. 8 van de notitie. Hoewel over het terugzendingrecht uiteraard meer te zeggen is, beperk ik mij thans tot een bespreking van de bezwaren van de Minister.

1. 'Zakelijk is van het terugzendingrecht een vertraging te verwach-

ten in de gang en de duur van het wetgevingsproces.' Dit lijkt mij een wat blote stelling. Er is vertraging wanneer in plaats van aanvaarding terugzending plaatsvindt. Precies zoals er vertraging is wanneer in plaats van aanvaarding verwerping plaatsvindt. Het lijkt mij meer voor de hand liggend – en dat is ook de bedoeling – de terugzending in plaats te zien van de verwerping en niet in plaats van de aanvaarding.

2. Maar, zo oppert de Minister dan, een terugzendingrecht zou, – ik herhaal: zou – in de Eerste Kamer worden aangewend om telkens – ik herhaal: telkens – wanneer de Eerste Kamer min of meer gewichtige wijzigingen wenselijk zou achten, van dit recht gebruik te maken om die alsnog in het wetsontwerp te zien aangebracht.

Geeft deze – eveneens blote – stelling nu de echte waardering van deze Minister weer voor de Eerste Kamer, ten opzichte waarvan hij zovele malen eerder een nogal luidruchtige loftrompet stak vanwege de wijze terughoudendheid dier Kamer? Het staat er echt: 'Een dergelijk recht zou naar mijn oordeel in de Eerste Kamer worden aangewend om telkens .....'. Hieruit lijkt overtuiging te spreken. Dit mag toch eigenlijk niet gelezen worden als een wat suggestief geformeerde stelling.

3. Verder zegt de Minister, dat de Eerste Kamer de weg van de terugzending, naar zijn mening, eerder zou inslaan dan dat zij zou overgaan tot ver-

## De Kwaadseniet

werping van het gehele wetsvoorstel, zoals dit aan haar was voorgelegd. Deze zin lijkt op zichzelf niet goed te passen in het ontraderende betoef van de Minister. Het lijkt eerder een argument pro terugzendingrecht; eerder terugzenden dan verwerpen; dat is beter, daartoe is immers het terugzendingrecht met name toch ook dienstbaar. Een heel goed argument.

Maar gelet op de context van het verhaal van de Minister zal hij met deze zin wel wat anders bedoelen te zeggen. Namelijk dit, dat – bij bezwaren – de Eerste Kamer eerder zal terugzenden dan met bezwaren aanvaarden, terwijl als er geen terugzendingrecht is de Eerste Kamer eerder met bezwaren zal aanvaarden dan verwerpen.

4. De Minister vertelt verder. Van het terugzendingrecht – dan overigens inmiddels wel uitbundig aangekleed met de voornoemde bezwaren van de Minister – zou ook invloed kunnen uitgaan 'op de gehele houding van de Eerste Kamer'. En de Minister vervolgt: 'De Eerste Kamer zou meer groeien in de richting van een senaat met dezelfde bevoegdheden als die van de andere Kamer en daardoor haar in de Nederlandse verhoudingen sinds jaar en dag bestaande positie van Kamer van heroverweging verliezen. Die taak van heroverweging is gewichtig en daarom stelt ook de Regering prijs op het behouden door de eerste Kamer van die taak. Haar positie te zien wijzigen tot het medebepalen van de inhoud van de wetsontwerpen zou met die taak van heroverweging niet in overeenstemming zijn'.

Welnu, dat is heel wat; een heel verhaal, nietwaar? Er va t dan ook veel over te zeggen.

Waarom van het terugzendingrecht – zonder de door de Minister ongehagen draperieën – invloed uitgaat op de gehele houding van de Eerste Kamer blijft geheel in het duister. 'Zou kunnen uitgaan', zegt de Minister in die passage, trouwens dan nog enigszins ontspannen, maar in de volgende zin is dat 'kunnen' al weg. Paniek grijpt om zich heen.

De Eerste Kamer zou meer groeien in de richting van een senaat met dezelfde bevoegdheden als die van de andere Kamer. Zo gaat dat dan blijkbaar 'in de Nederlandse verhoudingen', waarop de Minister in dezelfde zin nog wijst. Wel, zo gaat dat naar mijn – bescheiden – mening natuurlijk niet.

Dat het terugzendingrecht leidt tot verruiming van de bevoegdheden van de Eerste Kamer wordt geenszins vol-

doende aangetoond. Op basis van welk feitenmateriaal kan tot die verruiming geconcludeerd worden? Is er niet eerder materiaal aan te dragen, dat het niet tot – wat men zou kunnen noemen – verruiming kan komen? Is dit bijvoorbeeld niet mede afhankelijk van de vraag hoe de Eerste Kamer met haar bevoegdheden omspringt? Heeft de geschiedenis ons niets geleerd over de terughoudendheid van de Eerste Kamer? Aan de praktijk van de terughoudendheid van de Eerste Kamer gaat de Minister geheel voorbij. Hij houdt dan ook een zuiver theoretisch verhaal.

Waarom zou er wel terughoudendheid van de Eerste Kamer zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van verwerping en niet ten aanzien van terugzending? Zou de Eerste Kamer haar wijsheid – eerder geciteerd – 'in de Nederlandse verhoudingen' nu ineens verliezen? Krijgt – eerder geciteerd – 'in de Nederlandse verhoudingen' de zogenaamde senaat het ineens alleen voor het zeggen? Zou de hantering van het terugzendingrecht niet in belangrijke mate mede afhankelijk zijn van het optreden en de bevoegdheden ter zake van de andere Kamer?

De Tweede Kamer behoeft niets te wijzigen. Daarna zal de Eerste Kamer zich eerder meer dan minder beraden aleer alsnog tot verwerping over te gaan. Dit kan er zelfs toe leiden, dat de Eerste Kamer bij nader inzien liever gelijk verwerping dan terugzending hanteert. Een en ander zal ertoe leiden, dat naar verhouding een gelijke terughoudendheid van de Eerste Kamer zal gelden met betrekking tot de terugzending en de verwerping. Mede in dit licht is het verhaal van de Minister over een te verwachten verdrag in de gang en de duur van het wetgevingsproces een slag in de lucht.

Het voorgaande leidt er dan ook toe, dat wij geenszins vrezen, dat de Eerste Kamer 'haar in de Nederlandse verhoudingen sinds jaar en dag bestaande positie van Kamer van heroverweging' zal verliezen. Ook wij zouden dat, zoals bekend, niet willen. Uiteraard vinden ook wij die taak van heroverweging 'gewichtig'.

Het door de Minister in dit stuk gestelde over die heroverweging roept overigens inmiddels nog wel enkele vragen op. Geldt die heroverwegingstaak alleen of met name voor wetsontwerpen? Of geldt die heroverweging voor alles, bij voorbeeld zodanig, dat de Eerste Kamer over geen politiek punt kan praten dan nadat de Tweede Kamer daarover beslist, althans daarover gesproken heeft? Wil de Minister daarop nog eens wat nader ingaan?

Ook zouden wij – in al onze eenvoud – nog deze simpele vraag willen stellen, in de hoop op c.q. in de verwachting van een boeiend antwoord: in hoeverre is heroverweging van wetsontwerpen mogelijk zonder medebepaling van de inhoud van die wetsontwerpen? Graag ook zouden wij een eenvoudige en duidelijke inhoudelijke toelichting ontvangen over het begrip 'heroverweging' zoals de Minister dit, mede gelet op hetgeen in deze notitie is gesteld, ziet.

5. De Minister vertelt nog verder. Over de gedachte aan 'toekenning van het regresrecht slechts voor het geval de Tweede Kamer een wetsontwerp met een betrekkelijk geringe meerderheid heeft aangenomen', een gedachte die hier de afgelopen tijd niet is bepleit en die thans mijns inziens niet aan de orde is.

6. De Minister vertelt nog steeds verder. Het wordt welhaast nog interessanter. Hij zegt nu, hoopvol: 'Het spreekt vanzelf, dat al deze bezwaren minder zouden kunnen optreden, indien naar de gedachte van de – ingetrokken – motie van de heer De Kwaadsteniet de Eerste Kamer slechts tot terugzending zou mogen besluiten met tweederde der uitgebrachte stemmen'; een van de betere passages uit de notitie, een passage welke nog sterker tot de verbeelding spreekt als men er rekening mee houdt, dat 'al deze bezwaren' ons inziens hiervoor reeds tot ongeveer nul werden gereduceerd. Wat zouden wij dus kunnen zeggen? Wel, gewoon: Wij zijn er bijna, maar – helaas! – toch niet helemaal, want, wat vertelt de Minister nu weer?!

'Doch', zo zegt de Minister, en ik citeer maar weer: 'Doch de kans, dat van die mogelijkheid (van terugzending) gebruik zou worden gemaakt, moet niettemin vrij groot worden geacht, zeker groter dan de kans – bij het geldende stelsel – dat de Eerste Kamer – ondanks detail-bezwaren – van verwerping van door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen afziet, indien zij met de hoofdstrekking van die wetsontwerpen instemt'.

Ach ja, de Minister vertelde nog weer verder, en de spanning moet er in blijven. Het blijft een echt griezerverhaal, terwijl wij, lekker in ons bed, vlak voor het slapen gaan, toch eigenlijk echt wel weten dat het echt niet echt waar is. Het is toch gewoon een echt sprookje.

Minister **Wiegel**: In wat voor stemming was de geachte afgevaardigde toen hij mijn verhaal las, mijnheer de Voorzitter?

## De Kwaadsteniet

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb het uiterst serieus gelezen, zoals ik al zijn stukken uiterst serieus lees, zoals u bekend zal zijn.

De heer **Faber** (CDA): Ten onrechte!

De heer **De Kwaadsteniet** (CDA): Dat zou ik niet ten onrechte willen noemen!

Ter voorkoming van herhaling van argumenten verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt over de terughoudendheid van de Eerste Kamer. In onze zienswijze is dan vervolgens ook, gelet op hetgeen wij eerder opmerkten, de op een na laatste alinea een over het doel heen schietende opmerking, als gezegd wordt: 'Van de veranderingen in het karakter van de Eerste Kamer welke uit de toekenning van dit recht zouden kunnen voortvloeien, zou ook een invloed kunnen uitgaan op haar werkwijze en dientengevolge ook op haar samenstelling'. Daarvan zal in onze benaderingswijze, zoals hiervoor en eerder aangegeven, geen sprake zijn, maar wil de Minister zijn zienswijze met betrekking tot die werkwijze en samenstelling nog nader uitwerken?

Dan rest de slotalinea, waarboven wij als aanduiding ten slotte zouden kunnen plaatsen: de Minister kan ons nog meer vertellen. Die alinea luidt immers: 'Naast deze bezwaren van zakelijke aard staat het naar onze mening overigens reeds beslissende feit, dat Regering en Staten-Generaal hun keuze hebben bepaald op de handhaving van de Eerste Kamer met haar tegenwoordige bevoegdheden zonder vermindering daarvan, maar ook zonder uitbreiding. De toekenning van een regresrecht in welke vorm dan ook zou een uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer inhouden en daartegen hebben Regering en Staten-Generaal zich duidelijk uitgesproken'. Ik wil hierover twee opmerkingen maken:

'Naast deze bezwaren van zakelijke aard', zegt de Minister. Hiervóór hebben wij ons over die 'bezwaren van zakelijke aard' stuk voor stuk duidelijk uitgelaten. Wij achten die bezwaren niet aanwezig, althans niet van enige doorslaggevende betekenis.

Dan wordt er gesproken over 'naast' deze bezwaren, over het 'reeds beslissende feit' van handhaving van de tegenwoordige bevoegdheden van de Eerste Kamer, zonder vermindering en zonder uitbreiding. Naar onze mening volgt er naast dat 'naast' geen extra argument, immers, ook wij wensen, ge-

let op de bekende motie-De Kwaadsteniet, handhaving van de 'tegenwoordige bevoegdheden'. Daaraan zou alleen afbreuk worden gedaan, indien die zogenaamde 'bezwaren van zakelijke aard' hout zouden snijden, hetgeen zij ons inziens, op basis van hetgeen hier-vóór is opgemerkt, niet doen.

Ten slotte zou ik, de zaak wegende, willen zeggen dat het erop lijkt – zo zou je het misschien kunnen zeggen – dat ik de Minister nu terugzendt en dat straks de Minister mij weer terugzendt. Het ziet er dan niet erg naar uit, dat wij elkaar zullen bereiken, en dat had toch zo mooi kunnen zijn!



De heer **Faber** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil enkele opmerkingen maken over wetsontwerp nr. 16 086, dat de bedoeling heeft in de Grondwet het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam vast te leggen. Die opmerkingen hebben betrekking op enerzijds de relatie tussen dit wetsontwerp en het privacy-artikel, dat erop volgt, en anderzijds de verhouding tussen de geestelijke en de fysieke integriteit.

Het was aanvankelijk de bedoeling van de Regering om het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam te laten vallen onder het recht op privacy. Wij hebben in de openbare commissievergadering die daaraan gewijd werd op 14 mei 1979 daar bezwaar tegen aangetekend en wij hebben van harte de motie-Kappeyne van de Coppello medeondertekend, waarin aan de Regering werd gevraagd het recht op integriteit van het menselijk lichaam als apart grondrecht in de nieuwe Grondwet op te nemen. Het voorliggende wetsontwerp is dus de uitvoering van die motie.

Ik maak hier allereerst drie kanttekeningen bij. Ten eerste, het begrip 'privacy' is nog volop in ontwikkeling. Korthedshalve verwijs ik naar de desbetreffende passages in het rapport-Koopmans. Ten tweede, uit de nota die de Regering destijds aan deze problematiek heeft gewijd (nr. 15 463) blijkt duidelijk dat er sprake is van betrekkelijkheid als het gaat om de vraag, of de fysieke integriteit een integrerend onderdeel is van het recht op privacy. Daar wordt onder meer gezegd: het kan eronder vallen. Ten derde, het recht op eigen lijf, zoals mevrouw Kappeyne het plastisch pleegt uit te drukken, is het zonder meer waard grondwettelijk gewaarborgd te worden. Ik herhaal ook de voorbeelden die hier vanmiddag genoemd zijn: de kwestie-Buikhuisen, het

bio-sociale onderzoek, medische behandelingen als castratie, sterilisatie en elektro-shocks, de rechtspositie van patiënten in psychiatrische inrichtingen enz.

Het is een ontzettend goede zaak – daar zijn wij heel blij mee – dat dit wetsontwerp elke onzekerheid wegneemt over de grondwettelijke bescherming van het recht op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. In het voetspoor van mevrouw Kappeyne zou ik er graag uitdrukking aan willen geven, dat wij dit beschouwen als een integrerend onderdeel van het christen-democratisch denken.

In genoemde openbare commissievergadering hebben wij gewezen op de eenheid van lichaam en geest en in verband daarmee de vraag gesteld, hoe het is gesteld met de waarborgen tegen inbreuken op de geestelijke integriteit van de mens, die wellicht ook heel ver kunnen gaan. Ik denk aan het gebruiken van bepaalde psychologische tests, grafologische methoden, leugendetector enz. Naar ons gevoel is bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp niet geheel duidelijk geworden hoe wij het verband tussen de geestelijke en lichamelijke integriteit moeten zien. In de memorie van toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen grondrechten die primair betrekking hebben op de lichamelijke integriteit, bij voorbeeld dit wetsontwerp, en aan de andere kant grondrechten die in het teken staan van de geestelijke integriteit: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van onderwijs en vrijheid van godsdienst. En dan wordt in de memorie van toelichting gezegd: 'Verder heeft eerbiediging van iemands geestelijke integriteit betrekking op garanties omtrent onderzoek van iemands innerlijk, iemands karakterstructuur bij voorbeeld door grafologische methoden of omtrent een eventueel gebruik van een leugendetector.'. Dergelijke bepalingen vallen volgens de memorie van toelichting onder het recht op privacy.

Dat onderscheid in de memorie van toelichting bracht ons ertoe in het verslag de vraag te laten opnemen, of dit onderscheid tussen geestelijke en lichamelijke integriteit verzelfstandigd kan worden tot een onderscheid tussen het recht op privacy en het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt deze vraag ontkennend beantwoord, met als adstructie, dat het niet altijd mogelijk is een duidelijke scheidingslijn te trekken tussen lichamelijke en geestelijke aspecten van het

menselijk functioneren. Er wordt een overtuigend voorbeeld aan toegevoegd, namelijk de inenting. Je kunt zeggen dat het valt onder de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Voor de mensen die het belangrijk vinden zal het echter vaak betrekking hebben op de geestelijke integriteit, bij voorbeeld vrijheid van godsdienst.

Met dit voorbeeld en die benadering is de zaak naar mijn gevoel echter nog niet helemaal uit de wereld. Aanvankelijk meende de Regering – ik verwijs naar de nota (15463) – dat het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam niet als een apart grondrecht behoefde te worden geformuleerd, omdat het daarbij zou gaan om een wezenlijk onderdeel van het recht op privacy. Op aandrang van de Kamer komt er dan toch een wetsontwerp om te komen tot een afzonderlijk grondrecht, waarbij door de bewindslieden in de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt, dat het hierbij gaat om een kernelement van de privacy. Waarom wordt dan echter in de memorie van toelichting gestipuleerd, dat het recht op fysieke integriteit moet worden onderscheiden van het recht op geestelijke integriteit, dat wil zeggen de grafologie en dergelijke, dat onder het recht op privacy valt?

Wij moeten voorzichtig zijn, het allemaal te brengen onder de hoed van de privacy. Gaat het om zaken die betrekking hebben op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam; dan is namelijk vaak sprake van sterke afhankelijkheid van de mensen die in het geding zijn van hun directe omgeving. Ik denk aan gedetineerden, patiënten en zwakzinnigen. Moet je daarvoor het recht op privacy nu gebruiken? Ik heb op dat punt enige aarzeling. Ik heb namelijk het gevoel dat het iets anders ligt omdat betrokkenen het recht zelf niet kunnen effectueren. Gaat men uit van de eenheid van geest en lichaam, dan is er een en ander voor te zeggen, de onderhavige bepaling als een genusartikel te beschouwen, dat wat de plaatsing betreft aan het privacy-artikel vooraf zou dienen te gaan. Dat houdt echter in dat wij het niet meer hebben over het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam maar dat het in feite gaat om de onschendbaarheid van de menselijke persoon. Dat is toch wel een andere problematiek, met eigensoortige voetangels en klemmen, dan wordt beoogd met het grondwettelijk waarborgen van de onschendbaarheid van het menselijk lichaam. Daarom

kunnen wij, alles tegen elkaar afwegende, niet alleen instemmen met de inhoud maar ook met de plaats van de betreffende bepaling in de nieuwe grondwet. Ik zou het echter zeer op prijs stellen als van de kant van de Regering zou worden ingegaan op de relatie tussen privacy en onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en de relatie tussen fysieke en geestelijke integriteit. Ik ben ook erg benieuwd naar het antwoord op de vraag van mevrouw Kappeyne van de Coppello over de reikwijdte van deze bepaling.



**Mevrouw Korte-van Hemel (CDA):** Mijnheer de Voorzitter! In de brief van de Minister-President c.s., van 2 april 1976 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer wordt onder 2 de indeling van de nieuwe grondwet aangegeven. De opzet van een hoofdstukgewijze indeling van de grondwet zoals voorgesteld door de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet wordt erin in hoofdzaak gevolgd: 'De voorgestelde indeling berust op de gedachte dat in de grondwet de drie voornaamste elementen van de staatkundige samenleving voorop behoren te gaan, nl. het volk, de regering en de volksvertegenwoordiging. Daarbij sluiten zich aan de bepalingen inzake vaste colleges en inzake diverse onderwerpen van wetgeving en bestuur'.

Aan de orde is nu hoofdstuk V. Voor de uitvoerige schriftelijke beantwoording van de door de leden van de fractie van de CDA gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, zeg ik dank. 'De huidige grondwet', zegt de memorie van toelichting in 1, de opzet van het hoofdstuk Wetgeving 'besteedt als wet van grondslagen en waarborgen de meeste aandacht aan de wetgeving', en 'dat het bestuur vooral aan de orde komt waar het nodig is om te verzekeren dat het niet zal handelen zonder wettelijke grondslag'. In de huidige grondwet is over de inrichting, samenstelling en werkwijze van het centrale bestuur betrekkelijk weinig te vinden.

De Proeve voor een nieuwe grondwet bracht de verschillende bepalingen die verdeeld waren over de hele grondwet bijeen, onder het hoofdstuk 'Wetgeving en bestuur'. De Staatscommissie achtte de voorgestelde systematiek niet helemaal bevredigend en stelde voor de paragraaf aan te vangen met een paragraaf 'algemene bepalingen', bevattende de procedure van wetgeving. De fractie van het CDA heeft zich in de schriftelijke voorbereiding in grote lijnen verenigd met de

thans voorgestelde systematiek, daarmee onderschrijvende het grote belang van de wetgeving, zowel in formele als materiële zin. De Raad van State in zijn advies van 22 december 1976 adviseerde het opschrift van paragraaf 1 te doen luiden: 'wetgeving'.

De Regering legde dit advies naast zich neer. Terecht, want ook naar ons oordeel wordt in die optiek de suggestie gewekt dat er nog een paragraaf 'Bestuur' volgt. De fractie van het CDA kan zich vinden in de term 'Wetgeving en bestuur', omdat ook in haar ogen 'deze term een eenheid vormt waarvan de elementen elkaar aanvullen en waarbij aan een onderlinge afgrenzing ook geen behoefte bestaat'; en voorts dat het gecombineerde begrip aldus op te vatten is als een materiële aanduiding van het brede terrein van regelgeving en bestuurshandelen in al zijn verschillende vormen. Dit staat ook in het nader rapport van 23 mei 1978.

Deelt de Regering de mening van de fractie van het CDA, dat uitgaande van de onderschrijving van het bovenstaande er nog vele vragen liggen en zullen komen te liggen? De geschiedenis bij voorbeeld van de betekenis van de algemene maatregel van bestuur (aanvankelijk inwendig bestuur genoemd) als louter handelen door de Kroon, het feitelijk opereren nu met nota's leert ons behoedzaam en tevens alert regelgeving en bestuurs-handelen te bestuderen. Op dit terrein worden nu, min of meer losstaand van deze grondwetsbehandeling, belangrijke onderzoeken en studies verricht naar aanleiding van het rapport van de werk/gespreksgroep ad hoc, onder leiding van Staatsraad mr. J. M. Polak, die op 22 januari 1979 zijn rapport heeft aangeboden aan de Minister-President. Naar het oordeel van de fractie van het CDA kreeg de werk/gespreksgroep uiterst belangrijk huiswerk mee. Ik kom daar later nog op terug.

Een enkele opmerking over twee onderwerpen die geen regeling in de grondwet meer behoeven. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt de in de memorie van toelichting vermelde 'versoering' in de voorgestelde grondwet beargumenteed. Was het niet juister geweest om hier wat meer van die argumenten over te nemen? Deelt de Regering de visie van de Staatscommissie dat reeds lang het standpunt is verlaten dat het bestuur geen andere bevoegdheden heeft of kan verkrijgen dan die welke in de grondwet zijn aangeduid en dat het bij deze onderwerpen aan-

## Korte- van Hemel

vankelijk de gedachte was dat het hier ging om een aantal van de voornaamste bevoegdheden van de Kroon en om de essentiële zaken van het Staatsbestuur?

Vandaag ook staan op de kameragenda de behandelingen van een aantal van de in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting aangekondigde wetsontwerpen die in de tweede paragraaf van hoofdstuk V zijn aangekondigd; een aantal ervan is al behandeld. De fractie van het CDA heeft in de schriftelijke voorbereiding naar aanleiding van de voorgestelde wetsontwerpen vragen gesteld of deze paragraaf wel voldoende ruimte biedt voor behoeften die zich voordoen in een veranderende samenleving, en die verankeringen zouden behoeven in onze grondwet: immers alleen het wetsontwerp 'openbaarheid' is een nieuw begrip dat wordt toegevoegd aan de overige 'traditionele' onderwerpen.

De Regering heeft deze vragen bevestigend beantwoord en deelt in de nota naar aanleiding van het eindverslag de visie van het CDA dat het gaat over een niet-limitatieve opsomming van de onderwerpen in deze paragraaf. De mening van het CDA wordt door de Regering gedeeld dat het hier over een 'open' grondwet gaat. Het zijn inderdaad de waarborgen voor de wijze waarop de overheid onderwerpen van groot belang zal behartigen, die het CDA tot deze gedachtenwisseling heeft aangezet, niet zo zeer het feit dat een onderwerp op zich van groot belang is.

Mijnheer de Voorzitter! Ik noemde al het rapport-Polak. In de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt een paar maal verwezen naar het werk van deze groep en wordt de verdere gang van zaken met de uitkomsten aangeduid. De dato 14 september jongstleden, bij de aanbidding van de begroting van Algemene Zaken, heeft de Regering een voorlopig standpunt hierover gegeven. Bij de begrotingsbehandeling is door enkele leden van deze Kamer hierop ingehaakt. De vraag rijst bij ons naar de samenhang tussen de visie van de werkgroep, de bestaande Grondwet en de voorgestelde herziening. De werkgroep zegt zelf in haar inleiding dat, nu een wetsontwerp betreffende de bepalingen van de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur aanhangig is, het voor de hand ligt de behandeling daarvan af te wachten en in de onderhavige nota uit te gaan van de bestaande Grondwet. Op de suggestie van de

heer Patijn bij de behandeling van de rijksbegroting voor 1980, Algemene Zaken, dat het hem goed leek binnenkort een mondeling overleg te hebben over vier door hem gesignaleerde knelpunten in de wetgeving, antwoordt de Minister-President dat hij graag aan dat overleg zal deelnemen.

Minister Wiegel zegt bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken dat de opmerkingen van een aantal leden over delegatie van wetgeving etcetera een plaats zullen krijgen bij de bestudering van de werkgroep-Polak. Overigens stelt hij dat bepaalde aspecten van de onderhavige problematiek, wat hem betreft, aan de orde kunnen komen bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp, dus vandaag. Evenwel geeft Minister Wiegel in antwoord op opmerkingen van mevrouw Kappeyne van de Coppello op 5 februari 1980 bij de behandeling van een aantal grondwetsartikelen als zijn mening, dat bij dit onderdeel de mogelijkheid van medewerking van de Kamer aan de beleidsbepaling de beste procedure is, de studie over het rapport van de werkgroep-Polak af te wachten.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat dit nogal chaotisch overkomt. Staat het de Regering duidelijk voor ogen, hoe verder te procederen, zeker in de praktijk? Welke onderwerpen komen nu in aanmerking voor een mondeling overleg? Welke aspecten worden nu meegenomen en wat kan pas later worden beoordeeld? De vraag klemmt te meer nu de Regering zich in de nota naar aanleiding van het eindverslag wel een keer beroept op het feit dat de gespreksgroep-Polak geen nieuwe voorzieningen van grondwettelijke aard in overweging geeft. Het betreft hierbij de parlementaire behandeling van nota's; in dit geval bouwt de Regering haar argument al op op een afgeleid gegeven uit het rapport. Is het mogelijk – het CDA acht dit zeer gewenst – bij de beantwoording een samenhangende visie met betrekking tot de inhoud van dit rapport en de voortgang van de uitkomsten te geven?

Heeft inmiddels de installatie al plaatsgevonden, waartoe de Minister-raad op 11 april heeft besloten? Mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft vanmiddag ook gevraagd naar de opdracht voor deze interdepartementale werkgroep. Zal het voorgestelde overleg, dat wordt aangekondigd in de nota naar aanleiding van het eindverslag – is dat tevens het beoogde mondeling overleg, waarover de Minister-President sprak? – nog vóór het zomerreces plaatsvinden?

De inhoud van het rapport is dermate relevant, bij voorbeeld de beschouwing over voorziening bij wet of op andere wijze, waarbij ook de rechtspraak onder ogen wordt gezien, dat hoge prioriteit dient te worden gegeven aan een zorgvuldige behandeling. Een zin uit het rapport: 'Vermeden dient te worden dat de rechter lacunes zou moeten opvullen in een materie waarin de beslissing, hoe zij ook uitvalt, sterk omstreden politieke implicaties zal hebben', roept werelden van vragen naar omvang en kwaliteit van regelgeving op. Een bijdrage tot deze discussie vormen ongetwijfeld de publicaties in het blad 'Trema' en de onlangs in NRC/Handelsblad gepubliceerde visie van de president van de Hoge Raad de dato 10 mei en de daarop gevolgde reactie van jhr. mr. M. van der Goes van Naters, van de heer Roethof in Het Parool en gisteren weer een artikel in NRC/Handelsblad van het advocatencollectief Rotterdam.

Een- en andermaal is de fractie van het CDA door de Regering uitgenodigd, zich uit te spreken over de gezegde termen 'koning' en 'regering' in dit hoofdstuk, en tevens over het gehanteerde begrip bij de herziening in haar geheel.

De Regering moet begrepen hebben uit de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag van praktisch alle leden, dat de door haar voorgestelde terminologie toch minder goed is overgekomen dan beoogd. Vooropgesteld zij nu duidelijk, dat ik mij nu beperk tot de terminologie voorgesteld en gehanteerd in het voorliggend ontwerp.

Het CDA staat volstrekt achter het uitgangspunt, dat de bestaande staatsrechtelijke verhouding tussen de Koning en de Ministers en hun wederzijds aandeel in de uitoefening van de regeringstaak ongewijzigd dient te blijven. De conclusie dat dit inhoudt, dat naar een betere verwoording in de Grondwet moet worden gestreefd, laat het CDA voor de verantwoording van de Regering. Het CDA wil wel vaststellen dat het hier gaat om de constitutionele Koning. Onze stellingname bij de behandeling van de wetsontwerpen 16 034 en 16 035 is mede bepalend voor de totale visie op het begrip 'Koning'.

Ik meen kritisch te mogen staan tegenover een formulering die door de Regering een belangrijke verbetering wordt geacht – ik citeer de memorie van antwoord – in vergelijking met de huidige, maar toch zoveel exegese nodig heeft om begrepen te worden. Door andere sprekers voor mij zijn hierover ook een aantal opmerkingen gemaakt.

## Korte-van Hemel

In de Proeve kwam men met de gedachte de term 'Koning' op die plaatsen waar daarmee de centrale overheid wordt aangeduid te vervangen door: Regering. De fractie van het CDA heeft in het voorlopig verslag en het eindverslag duidelijk laten blijken, dat bij haar de vraag leeft of de Grondwet wel gediend is met een terminologie die in haar omschrijving het resultaat is van een compromis.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag zet de Regering nog eens haar visie en oordeel over de termen uiteen, aan de hand van een drietal argumenten, die haars inziens leiden tot de kwalificatie: redelijk compromis. Kijkend naar het resultaat, blijft de vraag of de toekomstige grondwetlezer gecharmeerd zal zijn van de oplossing, wanneer hij onmiddellijk bij lezing van deze paragraaf en de eerste twee artikelen al wordt geconfronteerd met de onderscheiden termen Koning en Regering.

De fractie van het CDA heeft zich ten slotte mede laten overtuigen door de mening van de staatscommissie, dat een omvangrijke en dus drastische wijziging van de terminologie de indruk zou wekken dat de staatkundige verhoudingen ingrijpend worden veranderd. De term 'Koninklijk Besluit' als besluit/beslissing van de Koning plus een of meer Ministers vindt onze instemming. De Kroon in dit hoofdstuk niet op te nemen is eveneens juist, ofschoon dit begrip in de staatsrechtelijke literatuur en praktijk wel duidelijk is.

Mijnheer de Voorzitter! Dan moet de vice-Minister-President het ook niet al te moeilijk maken. Ik kom nu even op hetgeen hij heeft gezegd tijdens het congres van de Federatie van Oranjeverenigingen in Nederland op vrijdag 9 mei jl. in Zwolle. Ik heb het uit de 'Staatscourant' gehaald. Sprekend over de Koning heeft hij gezegd:

'Hij is de enige werkelijke constante factor in ons staatsbestel.'

De kop van het artikel luidt:

'Koning in het staatsbestel met name op kritieke momenten onmisbare figuur'.

De vice-Minister-President gaat dan zeggen wat naar zijn oordeel dan de term 'Koning' wordt in de opzet van de nieuwe Grondwet. Hij zegt dat die term alleen daar wordt gebruikt waar de persoon van de Koning in het geding is. Verderop zegt hij nog eens, dat de term 'Koninklijk Besluit' zal worden gebruikt. Op geen enkele manier wordt echter aangeduid, dat er nog een bepaald terrein is waar een com-

promis ingesloten is, ter wille van de continuïteit en de vertrouwde formulering. Ik kan mij wel voorstellen dat het, een congres toesprekend, moeilijk is in alle details van een grondwetswijziging te treden. Mijn fractie had echter bijzonder graag gezien, dat de verandering die hiermee kan zijn opgewekt werd rechtgezet. Nu wordt de gedachte gewekt dat 'Koning' alleen voorkomt als echt de Koning wordt bedoeld en verder alleen het begrip 'Koninklijk Besluit'. In het hoofdstuk Wetgeving wordt echter de aandacht gevestigd op de constitutionele Koning. Graag hoor ik een antwoord van de vice-Minister-President op dit punt.

Artikel 120 eerste lid van de huidige Grondwet bepaalt nu ondermeer dat de Koning voorstellen van wet aan de Tweede Kamer zendt bij een schriftelijke boodschap of door een commissie.

Het aanvankelijk voorgestelde art. 5.1.2. bepaalde dat voorstellen van wet kunnen worden ingediend vanwege de Koning. Ik bepaal me nu tot de wetsvoorstellen van de zijde van de Koning, dus niet de initiatief-wetsontwerpen, en speciaal tot het woord 'vanwege'.

Deze term heeft een lange weg in dit wetsontwerp afgelegd en de door de fractie van het CDA geopperde bedenkingen kwamen vooral op toen de nota van wijzigingen voorstelde, ondermeer 5.1.2. te wijzigen in die zin dat voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Toen kwam de vraag op of we hiermede wel op de goede weg zijn. Ons inziens niet. Wat wordt er beoogd weer te geven? Beantwoord het aan het doel?

De staatscommissie was heel duidelijk in haar oordeel over de mogelijkheden van wetsontwerpen van de zijde van de koning. Ze meende dat de term 'vanwege de Koning' de werkelijkheid beter weergeeft: indienen bij een schriftelijke boodschap kan behouden blijven, doch de tekst laat toe om een regeringsvoorstel vanwege de Koning ook op een andere wijze bij de Staten-Generaal te doen indienen, zoals dit trouwens thans reeds geschiedt bij de aanbidding van de voorstellen inzake de rijksbegroting.

Naar het oordeel van het CDA ziet de staatscommissie duidelijk een ontwikkeling in deze: 'kan behouden blijven'. Opvallend is dat ook de Regering, in de memorie van toelichting deze uiteenzetting geheel tot de hare makend, van oordeel is, het aanvankelijke advies van de Raad van State volgend, dat het

begrip 'vanwege' de werkelijkheid beter weergeeft. In de terminologie 'behouden blijven' ligt duidelijk ons inziens een open ruimte tussen de indiening bij schriftelijke boodschap en de indiening van de wetsvoorstellen inzake de rijksbegroting. Wie of wat deze ruimte zal opvullen wordt niet aangegeven. De nota naar aanleiding van het eindverslag komt terug op het inmiddels geïntroduceerde begrip 'door of vanwege'. Duidelijkheid wordt nu verschaft over de door mij gesignaleerde ruimte; we zijn daar dankbaar voor. Het heeft bij de Regering niet voorgezet om bij introductie van het begrip 'door of vanwege' een wijziging in de bestaande praktijk te brengen; regeringsontwerpen plegen door de Koning bij koninklijke boodschap te worden ingediend; de andere wijze van indiening van de wetsvoorstellen inzake de begroting is een uitzondering op de regel van de indiening bij koninklijke boodschap.

Welnu, mijnheer de Voorzitter, als deze andere wijze een uitzondering is, dan heeft de fractie van het CDA geen enkele behoefte om in de nieuwe grondwet een begrip 'vanwege' te introduceren, dat slechts beoogt een uitzondering weer te geven. Wij menen dat de term 'door de Koning' de vereiste staatsrechtelijke ruimte biedt. De fractie van het CDA is van oordeel dat bij vermijden van het woord 'vanwege' in dit hoofdstuk de Grondwet aan systematiek en helderheid wint.

Wat betreft de procedure van wetgeving heeft de fractie van het CDA zich in grote lijnen verenigd met de voorgestelde procedure, eveneens met het standpunt van de Regering dat de Grondwet kan volstaan met een beknopte aanduiding van de gang van zaken van een wetsvoorstel. Terecht concludeerde de Regering uit het standpunt van de fractie van het CDA dat het geen behoefte heeft aan een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. Het gestelde in de memorie van antwoord is ook dat van de fractie van het CDA; het gaat hier om een procedure van besluitvorming en het gezamenlijk aandeel van de Regering en het parlement daarin. Niettemin leeft ook bij ons de vraag of in een concreet geval de wet een geoorloofd en juist beheersinstrument is. Weer terugvallend op de nota-Polak, waar in hoofdzaak uitgaande van het materiële begrip wetgeving een aanzet tot analyse van deze vraag wordt gedaan, spreekt ons de volgende zinsnede erg aan: 'Dat het voor de hand ligt de eisen van democratie en doelmatigheid die aan het bestuur worden gesteld mede op het instrument wetgeving te betrekken;

## Korte-van Hemel

Evenzo de daar geformuleerde elementen van de democratieopenheid van het bestuur, de doorzichtigheid van het beleidsproces en de rechtszekerheid'.

In de memorie van antwoord verwijst de Regering het antwoord op deze vragen naar de voorgenomen studies naar aanleiding van het rapport Polak. Nader gepreciseerd in de nota naar aanleiding van het eindverslag constateert de Regering dat zij niet verwacht dat deze commissie nog in de lopende parlementaire zittingsperiode zal rapporteren. Jammer. Gelijke vragen zijn te stellen naar de andere vormen van regelgeving, waarbij de a.m.v.b. voorop staat. Gaat het bij de a.m.v.b. nog duidelijk om regelgeving, de figuur van de nota, veel voorkomend in de dagelijkse gang van zaken in dit huis en in de omgang met de Regering vindt niet zijn neerslag in het huidige wetsontwerp; kan dit ook niet: het is immers geen regelgeving, maar kan en wordt in de praktijk vaak aanzet tot regelgeving. Het rapport-Polak onderscheidt nota's van drieërlei aard (hoofdstuk 4). Vooruitlopend op het advies van de reeds genoemde Commissie spreekt het CDA als zijn oordeel uit dat nota's waarin een specifiek beleid wordt neergelegd, na aanneming voor kennisgeving door het parlement, dienen te worden gevolgd door een wet in formele zin.

Mijnheer de Voorzitter! Blijkens het voorstel komt het recht van initiatief toe aan de Tweede Kamer en de Verenigde Vergadering, kort gezegd. De zeer compacte omschrijving en de formulering in de Grondwettermen riep een aantal vragen op, dat resulteerde in een nieuw lid bij artikel 5, regelende de positie van de initiatiefnemer in de Grondwet.

Zojuist heeft ook een wijziging van het Reglement van Orde van deze Kamer plaatsgevonden. Het komt mij voor, dat wij voor een nieuwe verandering van het reglement komen te staan, wanneer een afstemming moet plaatsvinden op de terminologie 'indienen' en 'voorstellen' in de Grondwet. Anders spreken wij iedere keer over volstrekt verschillende begrippen.

Namens de fractie van het CDA zijn vragen opgeworpen m.b.t. het moment van advies-aanvraag bij de Raad van State. De Staatscommissie loste dit probleem op door te adviseren dat de Grondwet geen antwoord behoeft te geven op de vraag in welk stadium de Raad van State zal worden gehoord, zowel bij regeringsontwerpen als bij initiatiefvoorstellen. Bovendien

dient deze vraag zijn uitwerking te vinden in de Wet op de Raad van State. De Grondwet kan volstaan met geen beletselen op te werpen voor een soepeler praktijk t.a.v. het horen van de Raad van State.

In de memorie van antwoord en desgevraagd in de nota naar aanleiding van het eindverslag komt de visie van de Regering die die van de Staatscommissie in grote lijnen onderschrijft, duidelijker naar voren en wordt voor nadere discussie verwezen naar de behandeling van het wetsontwerp inzake de vaste Colleges. Deelt de Regering de visie van de gespreks/werkgroep-Polak neergelegd in hoofdstuk 5 dat een initiatiefprocedure een andere opbouw heeft dan een regeringsontwerp? Voorts vond ik het een opmerkelijke gedachte dat met inachtneming van de bestaande (dus niet de nieuw voorgestelde) grondwettelijke bepaling overwogen kan worden, reeds bij indiening van de ontwerpen de benodigde adviezen, onder meer bij de Raad van State, in te dienen.

Wetsvoorstellen ingediend door de Koning, leiden tot aanvaarding na al dan niet amendement of verwerping. Artikel 5.1.1. kan tot geen andere conclusie leiden dan de gelijkwaardige positie die de constitutionele Koning heeft ten aanzien van initiatiefontwerpen, n.l. al dan niet bekrachtiging na aanneming door de Staten-Generaal. In het eindverslag deelden de leden van de fractie van het CDA mede dat huns inziens een evenwichtige benadering van de relatie tussen Tweede Kamer en Regering, hetgeen zij bepleitten, met zich brengt dat ten principale het recht van niet-bekrachtigen (duidelijk beter dan goedkeuren) als tegenhanger van het recht van verwerpen wordt gehandhaafd. Wat is de reden dat de Regering in haar nota naar aanleiding van het eindverslag wel instemt met onze mening dat een redelijke termijn moet worden aangehouden voor het geven van een motivering waarom al dan niet tot bekrachtiging wordt overgegaan en zich niet uitspreekt over de stellingname in deze van de fractie van het CDA?

Tot slot enige opmerkingen over andere algemeen verbindende voorschriften, met als eerste de algemene maatregel van bestuur. Een woord van dank jegens de Regering is hier op zijn plaats voor de beantwoording een en ander maal, juist bij deze vraagstelling. Van der Pot (10de druk 1977, blz. 344) zegt mijns inziens terecht dat 'omdat de algemene maatregel pas zo terloops boven de constitutionele horizon is gekomen, bestaat nog altijd onzekerheid wat daaronder precies moet worden verstaan'. Klopt dit met wat de

Regering zegt, n.l. in de nota n.a.v. het eindverslag dat de algemene maatregel van bestuur, als belangrijkste regeling na de wet, primair een weergave is van de staatkundige werkelijkheid in materieel opzicht?

□

De heer **Van der Burg** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik mag thans spreken over de ambtenaar in de Grondwet. Allereerst enige inleidende opmerkingen.

De huidige Grondwet kent in de artikelen 72 en 68 verspreid regelingen omtrent de ambtenaren. Het CDA stemt in met een algemeen artikel 5.2.10 in de nieuwe Grondwet dat geen onderscheid maakt tussen militaire en overige ambtenaren. In artikel 5.2.10 wordt daarmee één begrip 'ambtenaar' geïntroduceerd. Wat is naar het oordeel van de Minister het 'eigene' van de ambtelijke rechtspositie: de eenzijdige aanstelling of de eenzijdige vaststelling van zijn rechtspositie?

Ambtenaren zijn allereerst Nederlands staatsburger. Als zodanig gelden voor ambtenaren in beginsel ook de klassieke en sociale grondrechten. De beperkingen van de grondrechten voor ambtenaren kunnen slechts bij de wet in formele zin geschieden, ook voor zover de regel: 'zoals een goed ambtenaar betaamt', een beperking van deze rechten inhoudt. Is de Minister het met deze stelling van het CDA eens?

Aangezien artikel 50 ARAR vervalt onder de nieuwe Grondwet dient naar de mening van het CDA een wetsontwerp, dat de beperkingen van de grondrechten voor ambtenaren bevat, tijdig voor het van kracht worden van de nieuwe Grondwet bij de Tweede Kamer te worden ingediend. Het is duidelijk dat bij het vooroverleg over dit wetsontwerp ook de vakorganisaties van ambtenaren ten nauwste betrokken moeten worden.

Naar het oordeel van het CDA vervallen dan ook bij de inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet die elementen uit de rechtspositieregelingen van ambtenaren, die in strijd zijn met de grondwetsartikelen, die de klassieke en sociale grondrechten bevatten. Ook de Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern), vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 21 juli 1972, dienen te vervallen. Alleen de wet kan de grondrechten van de ambtenaren beperken.

Het dienstverband met de overheid bevat een zeker automatisme wat betreft de ambtelijke status. Is dit naar het oordeel van de Minister een ideale situatie?

Is het in de ogen van de Minister wenselijk, de ambtelijke status uitsluitend aan bepaalde categorieën van

## Van der Burg

werknemers bij de overheid te reserveren? Misschien wil de Minister deze vraag beantwoorden, los van het pensioenvraagstuk.

Onlangs heeft de Minister medegedeeld dat het aantal vertrouwensfuncties bij de overheid (inclusief de PTT) wordt doorgelicht. De resultaten hiervan wacht het CDA met belangstelling af. Uitgangspunt van het CDA in deze materie is dat er niet meer vertrouwensfuncties moeten zijn dan strikt noodzakelijk is voor het openbaar bestuur. Over de verhouding van artikel 5.2.10 en artikel 1.3, dat handelt over de benoembaarheid in openbare dienst, merk ik het volgende op. Nog niet zo lang geleden heeft de Kamer uitgesproken dat het enkele feit dat een persoon lid is van de CPN, niet in de weg mag staan aan een benoeming in een vertrouwensfunctie bij de PTT. Dit geldt a fortiori voor de benoeming in ambten, welke niet het predikaat 'vertrouwensfunctie' hebben. Geschiktheid en bekwaamheid dienen de doorslag te geven bij de benoeming in een ambt. Bij afwijzing na sollicitatie voor een functie in de openbare dienst, behoort een goede motivering gegeven te worden.

In dit verband wil ik de Minister vragen, te bezien hoe de rechten van een sollicitant ook bij een sollicitatie naar een ambtelijke functie gewaarborgd kunnen worden. Naar mij bekend is, worden voor de burger in de privé-sector hiervoor waarborgen ontworpen door de Minister van Sociale Zaken. Is een coördinatie op dit punt niet gewenst?

Artikel 1.18 bevat een regeling van de rechtspositie van hen die arbeid verrichten. De tweede zin van artikel 5.2.10 eveneens. Hiermede bevat artikel 5.2.10, zoals de nota naar aanleiding van het eindverslag, blz. 1 terecht stelt, een bijzondere bepaling voor een bijzondere groep van staatsburgers: de ambtenaren. Het CDA kan daarmee van harte instemmen. In de leer van de 'trias politica', die ook in onze huidige Grondwet in sterke mate verwoord is, heeft het bestuur, de administratie, de bevoegdheid om ambten in te stellen. Naar huidig recht geschiedt dit dan ook bij een Koninklijk besluit. In ons geldende staatsrecht berust niet elk ambt op een wet. Art. 5.2.10 brengt naar het oordeel van het CDA met zich mede dat de instelling van een ambt voortaan bij wet in formele zin dient te geschieden. Hier slaat de Grondwet een wezenlijk andere weg in. Niet het bestuur maar de wetgever heeft de macht om een ambt in te stellen.

Het CDA plaatst dit aspect van artikel 5.2.10 in het licht van de beschouwingen in de voorlopige verslagen bij de wetsontwerpen 16 034 en 16 035. De ambtenaar krijgt onder de nieuwe Grondwet ruimte voor het voeren van politieke actie tegen bij voorbeeld zijn eigen minister. Zal dit er niet toe leiden dat een minister tijdens zijn ambtsperiode meer ambtenaren van de eigen politieke overtuiging gaat benoemen? Sedert 50 jaar is in Nederland ingeburgerd de gewoonte van bewindslieden om bij benoemingen van topambtenaren op de departementen (secretaris-generaal, plaatsvervangend secretaris-generaal, directeur-generaal en directeur van zelfstandige stafafdelingen) ook te kijken naar de politieke kleur van de sollicitant.

Een verdere uitstraling van deze handelwijze als gevolg van de vrijheden van de ambtenaren onder de nieuwe grondwet zou het CDA niet willen accepteren. Hoe denkt de Minister hierover? Een algemeen probleem is voorts dat Ministers al sinds tientallen jaren onvoldoende tijd plegen te hebben om zich met de ambtelijke organisatie van hun departement te bemoeien. Dit leidt ertoe dat op grond van de geldende delegatiebepalingen het benoemingsbeleid onder 'de top' per departement in feite in handen is van een of meer topambtenaren. Het CDA vraagt aandacht van de Minister voor dit probleem.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu toe aan de verhouding tot het sociale grondrecht van artikel 1. 18, tweede lid. Zoëven heb ik hierover al gesproken. Er heerst vreugde bij het CDA over de door de Minister ingediende nota van wijzigingen. In de nieuwe grondwet komt zo vast te liggen dat ook voor ambtenaren wettelijke regelingen omtrent de bescherming bij het verrichten van arbeid en medezeggenschap dienen te worden gesteld. Het CDA vraagt de Regering, met voortvarendheid te werken aan deze regelingen.

De interne democratisering binnen de overheidsorganisatie – medezeggenschap van ambtenaren – staat naar het oordeel van het CDA nog in de kinderschoenen. Ik laat het instituut van het georganiseerd overleg, dat zijn grondslag vindt in artikel 125, lid 1, sub K, van de Ambtenarenwet 1929, in dit kader buiten beschouwing en ik richt mij op de 'dienst- of medezeggenschapscommissies'. Deze commissies vinden hun grondslag niet in de wet. Dit zal onder de nieuwe grondwet dus anders moeten worden. Tussen georganiseerd overleg en dienstcom-

missies vindt thans een zekere overlapping van taken plaats, die samenhangt met het vraagstuk van ongeorganiseerd en georganiseerd. Naar mijn oordeel zal in de nieuwe wet ook de rol van de vakorganisaties van ambtenaren bij de samenstelling van de dienst- of medezeggenschapscommissies geregeld moeten worden.

Nu de taak van deze commissies. Naar het oordeel van het CDA behoort de regeling, die door de nieuwe grondwet geëist wordt, mede aandacht te besteden aan zaken als inspraak bij benoemingen, openheid en inspraak bij het promotiebeleid en overleg tussen chefs en medewerkers over werk en werkomstandigheden. Dit laatste, ook wel aangeduid met de term werkoverleg, verkeert nog in een experimentele fase. Wanneer is naar het oordeel van de Minister het werkoverleg rijp voor een regeling, vooruitlopende op de door de nieuwe grondwet verlangde wettelijke regeling?

Ambtenarenzelfbestuur ten aanzien van het externe beleid, zoals bepleit door Van den Doel, acht het CDA geen alternatief. Politisering van het openbaar bestuur acht het CDA ongewenst. De mogelijkheid voor een minister om een politiek assistent aan te stellen dient nodig te worden onderzocht. Wat is de mening van de Minister hierover?

Minister **Wiegel**: Wat is de mening van de fractie van het CDA? Vindt de heer Van der Burg dat ministers politieke assistenten moeten aanstellen?

De heer **Van der Burg** (CDA): Het CDA vindt dat dit in beginsel niet moet gebeuren. In het kader van de behandeling van dit wetsontwerp is het goed, de mening van de Regering hierover te vernemen.

Minister **Wiegel**: Ik deel uw opvatting.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dank u.

Mijnheer de Voorzitter! De aanstelling van een niet-ambtelijk adviseur op part-time basis door minister Van Doorn onder het kabinet-Den Uyl/Van Agt kan ook naar het oordeel van het CDA bezwaren oproepen. Het behoort immers tot het normale takenpakket van een beleidsambtenaar om de minister te adviseren over alles wat tot zijn takenpakket behoort. Aanstelling van niet-ambtelijke adviseurs door een minister leidt al gauw tot uitholling van een aantal ambtelijke functies. Stemt de Minister in met deze zienswijze van het CDA?

Het stakingsrecht van de ambtenaar. Uitgangspunt is dat het stakingsrecht in Nederland erkend wordt als een in-

## Van der Burg

strument om betere arbeidsvoorwaarden af te dwingen. Aan iedere Nederlandse werknemer komt dit recht onder omstandigheden toe.

Naar het onderdeel van het CDA dient het stakingsrecht van de ambtenaar zo spoedig mogelijk wettelijk geregeld te worden. Iedere ambtenaar heeft het recht om te staken, tenzij het belang van de openbare dienst zich daartegen verzet. Zo zou ik de materiële hoofdregel willen formuleren. Onlangs is een voorontwerp van wet verschenen. Hierover wil het CDA vandaag niet in den brede spreken; wel reeds deze opmerking. Is het noemen van een waslijst uitzonderingen zoals politie, brandweer etc. etc. wel een gelukkige gedachte? De zaak sleept reeds sinds 1966 toen de goedkeuringswet op het Europees Sociaal Handvest werd ingediend. Nu het handvest is aanvaard, is de Regering nog pas met een voorontwerp gekomen. Kan de Minister mededelen, op welke termijn een wetsontwerp verwacht kan worden?

Het overleg inzake de materiële rechtspositie van ambtenaren. Ook onder vigeur van artikel 5. 2. 10 dienen wettelijke regelingen betreffende de rechtspositie van ambtenaren niet dan na zorgvuldig en goed overleg met de betrokken vakorganisaties van ambtenaren tot stand te komen. Het CDA gaat akkoord met het feit dat de wetgever een sterkere bemoeienis gaat krijgen met de inhoud van de materiële rechtspositie van ambtenaren.

Van groot belang is het daarbij de vraag onder ogen te zien hoe het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken in de toekomst het meest vruchtbaar gevoerd kan worden. Welke gedachten heeft de Minister daarover? Ik wijs hierbij op het nog te voeren nader overleg over de verdere uitbouw van de VUT-regeling. En waarom zouden hieronder ook niet burgemeesters en rechters kunnen vallen?

De heer **Nijpels** (VVD): Ik heb daarover twee maanden geleden vragen gesteld.

De heer **Van der Burg** (CDA): Die heb ik met belangstelling gelezen.

De heer **Nijpels** (VVD): De Regering heeft die inmiddels positief beantwoord. Ik heb begrepen, dat ook de rechters in de toekomst onder de VUT-regeling komen te vallen.

De heer **Van der Burg** (CDA): Ik hoop dat dit op korte termijn wordt gerealiseerd.

De heer **Nijpels** (VVD): Deze Regering doet alles op korte termijn.

De heer **Van der Burg** (CDA): Dank u!

Mijnheer de Voorzitter! Ook de deeltijdarbeid op departementen behoeft naar de mening van het CDA nadere bezinning en invulling. Het educatief verlof voor ambtenaren zal in de nieuwe wet verankerd moeten worden als een belangrijk instrument om de ambtenaar gelegenheid te geven, zijn vaardigheden bij te houden en zich nieuwe vaardigheden eigen te maken. Door de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur wordt van de ambtelijke dienst een grote inspanning gevraagd. Een mondige burger is tegenover een mondige ambtenaar komen te staan. Is de Minister bereid, de effecten van deze nieuwe wet op de openbaarheid nauwkeurig te analyseren en de Kamer hierover na enige tijd te informeren?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Nu moet u eens luisteren! De Minister tot wie u spreekt, die over deze zaken gaat, zit hier niet achter de regeringstafel. Dat is de heer Van Agt!

De heer **Van der Burg** (CDA): Het hangt wel ten nauwste samen met deze problematiek.

Mijnheer de Voorzitter! De resultaten van de zogenaamde 'pakketvergelijking' acht het CDA van groot belang voor het toekomstig beleid inzake de gehele materiële rechtspositie van de ambtenaren.

Artikel 5.2.10 maakt het niet gemakkelijker om afwijkende rechtspositionele regelingen bij de lagere publiekrechtelijke lichamen tegen te gaan. Pas als de gedachte om meer materiële ambtenarenrecht op te nemen in de Ambtenarenwet geconcretiseerd is, staat vast, in welke gevallen bij de toekomstige wetgeving zal worden gedelegeerd aan provincie, gemeente en waterschap. Dan eerst zal blijken welke autonomie de lagere publiekrechtelijke overheden gelaten wordt. Het CDA houdt vast aan de lijn, dat op hoofdpunten in de rechtspositie tussen de ambtenaar bij de rijksoverheid en die bij de lagere publiekrechtelijke lichamen niet te veel verschil mag bestaan. Is de Minister het met deze lijn van het CDA eens? Kan de Regering overleg toezeggen over de inhoud van de delegatiebepalingen met de vakorganisaties van ambtenaren, de VNG en het interprovinciaal overleg?

Thans wil ik enkele opmerkingen maken over de Ambtenarenwet 1929 en de herziening van de rechterlijke organisatie.

Het CDA constateert dat de Ambtenarenwet van 1929, waaraan de naam van mr. dr. J. Donner verbonden is,

een hecht bolwerk van rechtsbescherming is gebleken. De uitkomsten van de studie van een subcommissie van de staatscommissie voor de herziening van de rechterlijke organisatie naar de vraag of de integratie van arbeidsrechtspraak en sociale-verzeeringsrechtspraak gewenst is, waarbij ook het ambtenarenrecht wordt betrokken, wacht het CDA met belangstelling af. Wanneer verschijnt het rapport van de desbetreffende subcommissie?

Het openbaar bestuur in Nederland kan alleen maar goed functioneren, indien het de beschikking heeft over een goed gekwalificeerd ambtenarenkorps. Moge deze discussie over de ambtenaar in de nieuwe Grondwet daarop weer eens het accent doen valen.

De **Voorzitter**: Ik complimenteer de heer Van der Burg ermee, dat hij in zijn maidenspeech drie interrupties heeft weten te provoceren.

□

De heer **Gualthérie van Weezel** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Gaarne complimenteer ik mijn collega Van der Burg met zijn uiterst doorwrochte betoog, dat grote verwachtingen voor de toekomst opwekt.

De heer **Nijpels** (VVD): Staatsman Van Weezel heeft gesproken!

De heer **Gualthérie van Weezel** (CDA):

Begrippen zoals staat van beleg en staat van oorlog doen bij sommigen wellicht wat ouderwets aan. Misschien roepen ze zelfs gedachten op die teruggaan tot aan de 80-jarige oorlog en Leidens Ontzet. Toch zou dit een onjuiste voorstelling van zaken betekenen.

De Tweede Wereldoorlog en de periode daaraan voorafgaande zullen immers blijvend beelden oproepen van wat onder deze terminologie verstaan moet worden. Zo levert een inzage in Ouds Jongste Verleden een duidelijk voorbeeld van de concretisering van het begrip staat van beleg. Het gaat hier om zijn beschrijving van de internering van een 20-tal Nederlanders, onder wie het lid der Tweede Kamer Rost van Tonningen. Een voorstel van de nauwelijks minder foute De Marchant et d'Ansembourg om de beradslagingen der Kamer te schorsen omdat, zo heet het Rost 'zonder strafrechtelijk te worden vervolgd, met geweld of bedreiging door geweld opzettelijk verhinderd wordt de vergadering bij te wonen' werd door de Kamer, aldus Oud, terecht niet verder in behandeling genomen.

## Gualthérie van Weezel

Gaat het hier om de staat van beleg, ook zou het onjuist zijn het begrip staat van oorlog definitief op de vuilnisbelt te gooien. Alleebi kunnen zij zich voordoen. Hiervoor is er in de periode van na de Tweede Wereldoorlog te veel gebeurd, zeker waar het de kans op oorlog betreft. Overziet men namelijk op het ogenblik de scala der wereldgebeurtenissen, dan kan men nauwelijks aan de indruk ontkomen, dat de mensheid maar bitter weinig van twee wereldoorlogen geleerd heeft. Niemand zal dan ook met absoluutheid kunnen beweren, dat wat toen gebeurd is nooit meer zal plaatsvinden.

Wat echter – en dat maakt het des te meer sinister – zich niet meer zal herhalen, is de wijze waarop zulks geschied zal. De opmars van de technologie en de invloed van de elektronica lijken toekomstige oorlogsvoertuigen immers steeds meer te sturen in de richting van wereldcatastrofen, waarin begrippen als staat van oorlog of staat van beleg – ik zou bijna zeggen helaas – niet of nauwelijks meer van toepassing zullen zijn.

Hierbij komt verder nog, dat indien zulks voor lokale conflicten wél opgang zou vinden, dit evenmin minder toepasselijk lijkt te zijn geworden. Het is immers evident dat lokale conflicten steeds meer buiten Europa uitgevochten zullen worden. Elk militair conflict in Europa lijkt nl. de kiemen in zich te bergen voor een mondiaal treffen met alle risico's van dien. Bovendien lijkt Europa uit de laatste wereldoorlog wél de les getrokken te hebben, dat hier geen herhalingen meer mogen plaatsvinden. Deze les vond haar weerslag in de creatie van een Gemeenschappelijke Markt voor Kolen en Staal, die op haar beurt uitmondde in de oprichting van de EEG; een Gemeenschap waarbinnen, afgezien van plaatselijke visserij-oorlogen, geen echte oorlog meer past. Gezworen vijanden werken thans – zij het soms moeizaam – samen.

Met het oog op het voorgaande, is het dan ook terecht dat de wetgever zich in de wijziging van de thans vigerende grondwetsartikelen 201, 202 en 203 heeft laten leiden door de toekomst en niet is blijven stilstaan bij de status quo. Begrijpelijk is hier dan ook uitgegaan van de gedachte dat toekomstige verstoringen van democratische structuren eerder gelegen zijn in de sfeer van gijzelingsacties, terroristische daden, volksoproeren en catastrofale rampen. Met name het laatste verdient speciale aandacht omdat deze door de steeds geavanceerdere technologie op elk gebied dagelijks denkbaar zijn.

Hierbij dient het grensoverschrijdend karakter van een en ander zeker in de beschouwing te worden betrokken. De grens houdt niet bij Mol of Almelo op. De vraag doet zich dan ook voor, in hoeverre de wetgever zich mede heeft laten leiden door gelijksoortige wijzigingsprocedures in het buitenland en of er enig inzicht bestaat op welke wijze de onderhavige materie in de ons omringende landen tegemoet getreden is of wordt. Bij deze eventuele vergelijking doet zich echter het probleem voor, dat bij gebrek aan vermelding van specifieke uitzonderingsomstandigheden in de toekomstige grondwet nauwelijks eenzichtig verkregen kan worden van wat daar al dan niet onder verstaan dient te worden. Het is dan ook onvermijdelijk, dat bij iedere toekomstige afzonderlijke wet uiterst kritisch bekeken zal moeten worden, of het hier werkelijk gaat om een uitzonderingstoestand die tot de zware procedure van artikel 5.2.6 noopt.

De wet zal dit derhalve, zonder mogelijkheden tot misverstand over de uitleg, moeten aangeven. De door de nieuwe regeling noodzakelijk geachte ruimte zal dan ook met de nodige behoedzaamheid ingevuld moeten worden. De nieuwe regeling mag derhalve geen alibi voor drempelverlaging betekenen. In dit verband stemt het tot een zekere geruststelling, dat ook in uitzonderingstoestanden een ander gezag, bij voorbeeld het militaire, aan de politiek verantwoordelijke regering onderworpen blijft.

Het laatste brengt mij op de rol van de Staten-Generaal, die van alle kanten terecht onderstreept is. Als waakhond zullen zij een waarborg zijn tegen misbruik van grondwettelijke verstrekte bevoegdheden. De Regering zal dan ook tot het uiterste moeten bevorderen, dat de Staten-Generaal, indien in Den Haag niet kan worden vergaderd, elders bijeen kunnen komen. Het laatste natuurlijk binnen de grenzen van het redelijke. De door de Regering genoemde fysieke onmogelijkheid betekent daarom voor mijn fractie niet 'het niet kunnen vergaderen in Den Haag'. De intentie van de Regering om de Staten-Generaal 'zo mogelijk' te laten functioneren wordt derhalve niet alleen onderstreept maar liever ook uitgebreid tot 'en waar mogelijk'.

Ten slotte moet bij dit alles nog de functionering van de onafhankelijke rechter onderlijnd worden, in het bijzonder in verband met het belang van de ook in een uitzonderingstoestand gewenste handhaving van de rechtswaarborgen. Kan met het oog hierop medegedeeld worden hoe het zit met

de plaatsgebondenheid van de rechter? Wat gebeurt er wanneer het een bepaalde rechtbank fysiek onmogelijk is op de daartoe bestemde plaats in het vereiste arrondissement bijeen te komen?

In een eerder stadium heb ik er reeds op gewezen dat deze materie niet los te zien is van de internationale context. Ik sluit mij dan ook aan bij de kanttekening van mr. Klarenbeek, dat de indieners er wel op attent hadden mogen zijn, dat sinds het rapport van de commissie door Nederland het Internationale Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten (Verdrag van New York) geratificeerd is. In punt 5 van de memorie van toelichting ware dan ook een verwijzing naar dit verdrag, dat van meer grondrechten de afwijking verbiedt dan het Verdrag van Rome, op zijn plaats geweest. Hoezeer de internationale normstelling aan bijsturing onderhevig is moge nog eens geïllustreerd worden aan de hand van de behandeling van de nota van de rechten van de mens. Ten overvloede moge ik in dit verband nog eens wijzen op wat er toen over het martelen en de doodstraf door mijn fractie opgemerkt is.

Afsluitend zou ik nog eens willen wijzen op de grote invloed van de media bij uitzonderingstoestanden. Voor deze is een belangrijke taak weggelegd om de bevolking bij uitzonderingstoestanden te begeleiden. Deze verantwoordelijkheid beperkt zich echter niet tot de situatie wanneer het te laat is. Zij wordt in feite van toepassing op ieder moment dat mogelijkwijs kan leiden tot een uitzonderingstoestand. Een wijs en verantwoordelijk media-beleid kan bij rampen immers drempelverhogend werken en noodtoestanden mede tot hoge uitzonderingen maken.

□

De heer **Van Rooijen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! In de huidige grondwet is in artikel 188, lid 1 bepaald dat geen belastingen ten behoeve van 's Rijks kas kunnen worden geheven dan uit kracht van een wet. Dit artikel formuleert in moderne vorm de erg oude gedachte dat de vorst, de landsheer, geen lasten kan leggen op zijn onderdanen dan met medewerking van hun vertegenwoordigers.

Aldus Van der Pot en Donner in het Handboek voor het Nederlands Staatsrecht. Artikel 188 is dan ook de weerslag van het oude beginsel dat geen belasting wordt geheven zonder consent van de wetgever, aldus de staatscommissie en aldus ook de memorie van toelichting. Dit legaliteitsbeginsel vin-

## Van Rooijen

den wij al terug in de Magna Charta en wordt ook al aangeduid met de formulering 'no taxation without legislation' of 'taxation without representation'. Het wetsontwerp beperkt zich tot de bepalingen inzake belastingen van de centrale overheid zoals uit de term 'van het Rijk' in het wetsontwerp blijkt. Het legaliteitsbeginsel van de lagere overheid is elders in de bestaande grondwet geregeld en ook elders opgenomen in de voorgestelde nieuwe grondwet.

Naast artikel 188 bestaat er nog een artikel 189, dat bij belastingen geen privileges mogen worden verleend. Wij zijn met de Regering eens dat het niet nodig is om deze bepaling te handhaven, gelet op het gelijkheidsbeginsel.

Het vervolg van mijn betoog zal zich toespitsen op het principiële delegatievraagstuk inzake de rijksbelastingen, nl. de vraag of en in welke mate delegatie bij rijksbelastingen aanvaardbaar is. In het voorlopig verslag is mijn fractie reeds uitvoerig op deze vraagstelling ingegaan. Het uitvoerige antwoord van de Regering, waarvoor ik de bewindslieden dank zeg, heeft ons echter niet overtuigd. Ik wil in dit debat de kern van onze principiële benadering nog eens weergeven.

Het voorgestelde artikel 5.2.6a biedt de mogelijkheid tot delegatie, hetgeen blijkt uit de woorden 'worden bij de wet geregeld'. Mijn fractie is met de staatscommissie van mening dat een andere terminologie wenselijk is om aan te geven dat delegatie niet uitgesloten is, maar dat wel grote terughoudendheid moet worden betracht. De staatscommissie heeft in het door haar ontworpen artikel 77 ten aanzien van de belastingen voorgesteld, dat deze kunnen worden geheven uit kracht van een wet, en dat andere heffingen wettelijk moeten worden geregeld. De term 'uit kracht van een wet' werd overgenomen uit het huidige artikel 188, lid 1. Het door mijn fractie ingediende amendement, mede ondertekend door de fracties van de VVD, de PvdA, D'66, de SGP en het GPV kiest ook voor de door de staatscommissie gebezigde terminologie, echter positief geformuleerd in plaats van negatief. Het amendement luidt: 'Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.' Waarom een andere tekst en wel die van de staatscommissie.

Volgens de staatscommissie kan een historische interpretatie leren, dat aan de term 'uit kracht van een wet'

niet dezelfde betekenis moet worden toegekend als aan de term 'bij of krachtens de wet'. 'Uit kracht van een wet' zou volgens de staatscommissie niet zien op onbeperkte delegatie. De staatscommissie prefereert handhaving van de bestaande term 'uit kracht van een wet', omdat grote terughoudendheid nodig is bij delegatie in de belastingwetgeving. Toekenning van legislatieve macht aan de Regering in belastingen is volgens de staatscommissie ongewenst voor zover het elementen van een belastbaar feit betreft of de basis van het tarief en, voeg ik er aan toe, de kring van belastingplichtigen. De staatscommissie erkent dat het praktisch onmogelijk is delegatie ook ten aanzien van elementen van het belastbaar feit en het tarief geheel uit te sluiten. Ook wij zijn bereid, zij het met veel moeite, dit als grote uitzondering te aanvaarden. De staatscommissie wijst op twee voorbeelden van delegatie bij de belastingen: de Wet op de Inflatiecorrectie en de wiebeltax. Volgens mijn fractie zijn dit echter twee aanvaardbare voorbeelden van delegatie.

Bij de inflatiecorrectie ligt het tarief in beginsel in de wet vast en is delegatie slechts binnen enge aangegeven grenzen mogelijk; bij de wiebeltax is een slagvaardig conjunctureel beleid nodig, maar dient tevens achteraf wettelijke goedkeuring gegeven te worden. Opmerkelijk is dat de wiebeltax slechts éénmaal is toegepast. De Regering heeft de opvatting van de staatscommissie om de bestaande tekst te handhaven niet gevolgd. Zij ziet geen overwegende grond waarom juist op het stuk van de belasting zou moeten worden afgeweken van het overigens in de Grondwet in navolging van de staatscommissie te volgen systeem voor delegatie.

In het wetsontwerp 13872 tot wijziging van de Grondwet inzake grondrechten is volgens de Regering tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid van de wetgever de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen over te dragen in de nieuwe Grondwet tot uitdrukking zou worden gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' en 'regeling' of de term 'bij' of 'krachtens'. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in de mate waarin de formele wetgever de hem in eerste instantie opgedragen taak mag overdragen. Een dergelijke detaillering leent zich volgens de Regering niet voor een grondwettelijke regeling. Ik merk hierbij op dat wij het

door ons ingediende amendement niet gaarne zouden willen zien als een niet in de Grondwet passende detaillering.

De Regering erkent dat haar voorstel geen vrijbrief tot onbeperkte delegatie inhoudt. Zij wil slechts aangeven in welke gevallen wel respectievelijk geen delegatie mogelijk is, zonder aan te geven hoever de wetgever in die gevallen van delegatie mag gaan. Die vraag zal moeten worden beantwoord, mede gelet op het onderwerp, de historie en de strekking van de desbetreffende bepaling.

De Regering erkent vervolgens dat de wetgever op het stuk van de belastingen bij delegatie grote terughoudendheid in acht moet nemen. Zij meent dat richtsnoer daarbij moet zijn dat het aanbeveling verdient, indien delegatie niet te vermijden is, onderdelen als kring van de belastingplichtigen, de basis van het tarief en de belastinggrondslag in de wet zelf te vermelden.

De Regering houdt met deze formuleringen – richtsnoer, aanbeveling verdienen – tal van slagen om de arm, onzes inziens te veel.

De stringente benadering van de staatscommissie spreekt ons meer aan. In dit verband wijs ik op de opvatting van Van der Pot en Donner in het Handboek Nederlands Staatsrecht, waar de eis wordt gesteld dat de grondslagen van de belastingen belastbaar feit en tarieven, in de wet staan. Professor Hofstra stelt in 'Inleiding Nederlands Belastingrecht' dat al hetgeen de wezenlijke structuur van de desbetreffende belasting raakt in de wet in formele zin wordt opgenomen, doch dat de regeling van technische details aan de Kroon of minister kan worden gedelegeerd. De Regering wijst er ten slotte op dat de wet kan vorderen, dat krachtens gedelegeerde bevoegdheid gestelde regels achteraf door het parlement worden goedgekeurd. In dit verband zou ik als voorbeelden willen noemen, de wiebeltax en de conjuncturele variaties in basispremie van de WIR. In het voorgaande heb ik de visie van de Regering nog eens samengevat. Wat is onze visie?

Bij delegatie ten aanzien van belastingen staan in feite twee benaderingen tegenover elkaar. Enerzijds voor een slagvaardig beleid is meer delegatie nodig, anderzijds: de waarborgfunctie van de Grondwet leidt ertoe dat delegatie wordt beperkt tot niet essentiële elementen. Mijn fractie wil de waarborgfunctie bij de belastingen stellen boven het aspect van slagvaar-

dig beleid. Juist bij de belastingen spreekt de verhouding overheid/burger sterk aan. Een zorgvuldige en publieke afweging van voor en tegen van delegatie is van groot belang. De macht van de uitvoerende macht dient bij belastingheffing aan banden gelegd te blijven; het parlement moet dan ook nu voor zijn eigen recht opkomen tot bescherming van de Nederlandse staatsburger. Onze stelling is dat een zo principiële bepaling inzake de delegatie bij belastingen niet te wijzigen is vanwege het door de Regering aangevoerde formele argument dat alleen de vraag aan de orde is of delegatie mag plaatsvinden en niet in de mate waarin. Ik zou dit een zeer technocratische benadering van de nieuwe grondwet willen noemen. Juist een wijziging om formele wetssystematische redenen zou een breuk op dit punt met het verleden betekenen en zou aanleiding kunnen geven tot ruimere delegatie bij de belastingen.

Vanuit de belastingen als instrument van economische politiek wordt wel gepleit voor een slagvaardig beleid. Ik merk daarbij op dat versnelde wetgeving ook tot voldoende slagvaardigheid in veel gevallen kan leiden. Bij conjunctuur-politieke maatregelen kan er inderdaad echter aanleiding zijn voor delegatie, als announcement-effecten dwingen tot het direct in werking treden ervan.

Versnelde wetgeving bij belastingen is in het algemeen mogelijk om delegatie bij belastingen te beperken. Ik wijs op het onlangs hier behandelde wetsontwerp tot beperking van het onwettig gebruik van het vooruitbetalen van ziektekostenpremies, een wetsontwerp dat een snelle behandeling heeft gehad; een nog snellere behandeling was zelfs mogelijk geweest.

Delegatie is in het algemeen onmisbaar. Dat erkent mijn fractie. Maar dat verhindert niet dat zij op een specifiek terrein op een bijzondere wijze benaderd moet worden. Dat doet zich vooral voor indien een uitdrukkelijk voorschrift over delegatie in de Grondwet aanwezig is, zoals bij de belastingen in artikel 188. Hoezeer de grondwetbepaling inzake de belastingen dateert uit een tijd dat de staat zich weinig met het economisch leven bemoeide, toch geeft deze bepaling bij de belastingen juist aan dat de overheidsbemoeienis via belastingen via een wet geregeld dient te worden. Deze leidraad is niet alleen verleden tijd, maar ook heden en vooral toekomstige tijd.

De bijzondere aard van de belastingheffing kan ons inziens een uitzonde-

ring op de algemene regel rechtvaardigen. Voelden wij ons reeds sterk aangesproken door de benadering van de staatscommissie, die door de Regering niet is overgenomen, het advies van de Raad van State, dat evenmin is overgenomen, heeft ons gesterkt in deze opvatting. Ook de Raad van State adviseerde bij de belastingen ten behoeve van het Rijk tot handhaving van de bestaande tekst uit kracht van een wet. De Raad van State ging nog een stap verder dan de staatscommissie. Delegatie zou nooit betrekking mogen hebben op het belastbare feit, de basis van het tarief of de kring van de belastingplichtigen.

Consequent geredeneerd zou dit dan ook in de Grondwet moeten worden opgenomen. Zover wil mijn fractie niet gaan. Mijn fractie meent dat de Regering wel zeer sterke argumenten moet hebben om van deze gedegen adviezen van de staatscommissie en de Raad van State af te wijken. Deze sterke argumenten hebben wij onvoldoende aangetroffen. De hardnekkigheid van de Regering sterkt ons nog verder in ons standpunt. Niet voldoende duidelijk is, ook na het antwoord, wat er nu tegen is om de bestaande tekst van artikel 188, die goed heeft gewerkt, te handhaven, zoals de staatscommissie en de Raad van State ook bepleiten.

Mijn fractie meent dat, mede gelet op het nog stringenter advies van de Raad van State, de handhaving van de huidige tekst uit kracht van een wet met de uitleg die de staatscommissie eraan geeft, een compromis zou kunnen zijn tussen enerzijds de opvatting in het wetsontwerp en anderzijds de opvatting van de Raad van State. En dit redelijke compromis, dit redelijke alternatief ligt vast in het door ons ingediende amendement met een toelichting die direct aansluit op de motivering van de staatscommissie.

Mijn fractie wil in de Grondwet zo duidelijk mogelijk vastleggen dat bij de belastingheffing van het Rijk het legaliteitsbeginsel gehandhaafd dient te blijven en delegatie zo beperkt mogelijk moet zijn. In zoverre dient het een signaalfunctie te hebben. Er moet zo weinig mogelijk ruimte zijn voor wisselende politieke machtsverhoudingen om dit legaliteitsbeginsel aan te tasten. Daarbij heeft overigens uiteraard de wetgever zelf het laatste woord.

Deze signaalfunctie is van des te meer belang, omdat in ons bestel wetten door de rechter niet aan de Grondwet getoetst kunnen worden, zodat het gevaar bestaat dat het legaliteitsbegin-

sel in de Grondwet niet zo duidelijk wordt afgebakend. Ik verwijs in dit verband naar artikel 80, lid 1 van de Duitse grondwet inzake delegatie. De Duitse grondwet bepaalt dat bij delegatie essentiële elementen in de wet zelf geregeld moeten worden. Daarbij worden in Duitsland wetten door de rechter aan de grondwet getoetst en zo is hierover een uitgebreide jurisprudentie ontstaan, met alle preventieve werking van dien. In ons staatsbestel missen wij deze extra waarborg.

Dat bij belastingen de delegatie zeer beperkt is, komt tot uitdrukking in de afwijkende tekst voor de belastingen, de enige uitzondering op de stelregel die de Regering bij het vraagstuk van de delegatie hanteert. Dat kan en moet op zich zelf de signaalfunctie hebben.

Toch kan met een uitdrukkelijke verklaring duidelijk worden gemaakt, dat a contrario buiten de belastingen de delegatie nog niet altijd ruimer hoeft te zijn, zoals de Regering min of meer wel vreest. Ik wil dat nog eens uitdrukkelijk zeggen. De bedoeling van het amendement is alleen, aan te geven dat zij in elk geval bij belastingen zeer beperkt is.

Voor zover in het verleden al voorbeelden zijn te vinden, zoals artikel 28 van de Wet op de vennootschapsbelasting en artikel 21 van de Successiewet wil ik hier opmerken dat hiervan nog geen voorbeeldwerking voor de toekomst behoort uit te gaan. In het voorlopig verslag hebben wij artikel 21 van de Successiewet een ongelukkige zaak genoemd en het zeer bijzondere artikel 28 van de Wet op de vennootschapsbelasting aanvaardbaar geacht, al zou hier tijdelijke delegatie zeer wel mogelijk zijn. Een zinsnede in de memorie van toelichting dat ten aanzien van 'essentialia' in de belastingwetgeving delegatie 'soms' in de wetgeving niet te vermijden is, blijft een hachelijke passage en houdt als het ware de deur op een grote kier en naar onze mening dient die kier zo klein mogelijk te blijven.

De Regering volgt de Raad van State ook niet in het advies dat andere heffingen bij de wet geregeld worden. De Regering vreest een veel ruimere delegatiemogelijkheid, kennelijk op basis van de door mij reeds gegeven a contrario redenering, vergeleken namelijk met de stringente bepaling ten aanzien van de belastingen. Wij zijn het met de Regering eens dat ook bij heffingen grote terughoudendheid geboden is met delegatie, evenals bij de belastingen.

De Regering voegde er echter aan toe dat bij heffingen dikwijls een wat ruimere delegatie niet te vermijden is.

## Van Rooijen

Wel, dat is nu in onze ogen ook het verantwoorde verschil tussen belastingen en heffingen. De Raad van State en de Staatscommissie bepleiten een verschil in tekst tussen belastingen en heffingen, een verschil dat ook in ons amendement is vastgelegd. De wetgever zal zelf de grens tussen belastingen en heffingen moeten vastleggen. Daarom geven wij inderdaad aan dat uit kracht van een wet een extra beperkende betekenis heeft bij de belastingen zonder dat bij heffingen de delegatiebevoegdheid bij voorbaat over de hele lijn groter is.

Als men denkt, dat dit een gevecht om des keizers baard is, dan vergist men zich. Juist deze week zijn er die recente voorbeelden van het belang van deze discussie. De vraag is wel of de Regering de belofde terughoudendheid inderdaad toepast. Dat lijkt niet geheel het geval. Ik herinner mij de woorden van de heer Abma in dit verband: Het gaat er niet alleen om dat wij hetzelfde zeggen, maar ook dat wij hetzelfde bedoelen.

Het eerste voorbeeld is wetsontwerp 15 685, dat handelt over de belastinggrondslag – het loon – in de loonbelasting. De Regering wenste de gevolgen van een arrest van de Hoge Raad, dat een lek schiep, ongedaan te maken door een delegatiebevoegdheid te vragen aan het parlement om dit zelf nader te regelen, zelfs zonder parlementaire goedkeuring achteraf. Wij hebben verleden week gepleit voor opname van een nieuwe bepaling inzake het belastbaar loon in de wet. De Staatssecretaris van Financiën overweegt nu om hieraan bij nota van wijziging tegemoet te komen. Wij achten ook de algemene gevraagde delegatiebepaling niet juist.

Een tweede voorbeeld is het wetsontwerp 15 937 inzake de wijziging van de Wet op de geluidhinder. Onbeperkte delegatie bij milieueffingen achten wij onjuist. Voor de toekomst menen wij dat voor elke nieuwe milieueffing de Kamer tenminste de mogelijkheid moet hebben desgevraagd de heffing bij wet goed te keuren. Een amendement hiertoe zal nog worden ingediend.

Het derde voorbeeld betreft de WIR. De Regering wil bij nota van wijziging de delegatie verruimen. Er ligt een amendement van VVD en PvdA, dat beoogt de verruiming van deze delegatie niet te aanvaarden, terwijl mijn fractie enige verruiming wel wenselijk acht, ook bij structurele wijziging van de basispremie. Het kan verkeren! Wij vinden dat gewenst omdat wij slag-

vaardigheid bij de WIR wenselijk achten. Wel vinden wij dat goedkeuring bij wet van een beschikking verplicht blijft.

Deze drie voorbeelden tonen aan dat het meer is dan een gevecht om des keizers baard. Ik wil afronden met een opmerking over de milieueffingen. Naarmate milieueffingen meer het karakter van verkapte of zelfs echte belastingen krijgen – het voorstel met betrekking tot de geluidhinder, dat morgen zal worden besproken, lijkt daar erg op – zal des te zorgvuldiger met delegatie moeten worden omgesprongen.

Hier ligt duidelijk een taak voor het parlement, omdat er immers op dit beleidsterrein nog veel taken liggen. Het is echter wel noodzaak de heffingsproblematiek op een voor onze democratie aanvaardbare wijze te regelen.



De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Gezien de veelheid van onderwerpen, die vandaag op de agenda staan, zal ik mij bij de afzonderlijke onderwerpen sterk moeten beperken. Ik zal enkele onderwerpen slechts zeer summier bespreken. Ik begin met die onderwerpen, die betrekkelijk kort aandacht van mijn fractie vragen. Ik moet eraan toevoegen dat er van mijn kant een zekere verzuchting is. Het komt mij voor dat bij deze grondwetsdiscussie een aantal fundamentele problemen aan de orde zijn. Het is erg jammer, dat wij mondjesmaat en in een beknopt bestek aan deze fundamentele kwesties aandacht kunnen geven. Ik richt hiermee aan niemand in het bijzonder een verwijt. Ik constateer alleen dat de grondwet helaas ook in deze fase vaak aan het einde van vergaderingen of 's avonds laat wordt behandeld.

De **Voorzitter**: Ik constateer dat in de eerste plaats de gehele dag aan de Grondwet wordt besteed, in de tweede plaats geen enkel onderwerp zoveel belangstelling van de Kamer heeft en in de derde plaats geen spreektijdbeperking bestaat.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik heb mij zelf al ingedekt door te zeggen dat ik hierover niemand in het bijzonder verwijtend aanspreek. Ik vind alleen dat ik van mijn kant niet meer dan een beperkt aantal minuten over deze veelheid van onderwerpen kan spreken. Als het zo doorgaat, kan het echter helaas nog wel eens heel laat worden.

Ik wil eerst iets zeggen over kamerstuk 15 048 (de bepalingen inzake ambtenaren). Mijn fractie was er niet

geheel van overtuigd dat het noodzakelijk was, bepalingen inzake de ambtenaren in de grondwet op te nemen. Natuurlijk erkennen wij met de Regering dat er verschillen bestaan tussen ambtenaren en niet-ambtenaren. Het verschil tussen personeelsleden in dienst van beroep of bedrijf en de openbare dienst is vooral historisch verklaarbaar. Er is een zekere spanning tussen enerzijds de wens en de plicht van de overheid, de rechtspositie van haar personeel voorbeeldig te regelen, en anderzijds het behouden van een zeker evenwicht tussen overheids personeel en hen, die buiten de overheid in vergelijkbare posities werken.

Het is voor de fractie van D'66 de vraag, of gezien die gedachte en gelet ook op artikel 1.18 en de specifieke waarborgen van het tweede lid, een aparte status voor personeelsleden in openbare dienst zou passen. Ik wil graag een nadere uiteenzetting van de Regering vernemen, waarom de twee artikelen 1.18 en het voorgestelde artikel met betrekking tot de ambtenaren elkaar wederkerig zouden uitsluiten. Wij hebben die twijfel in de schriftelijke beraadslaging naar voren gebracht. Ook brachten wij naar voren dat de gewijzigde formulering van artikel 5.2.10, waarin nu aandacht wordt gegeven aan regels met betrekking tot bescherming bij arbeid en medezeggenschap, voor mijn fractie een duidelijke verbetering is.

In onze bijdrage in het eindverslag merkten wij op dat eenzijdigheid als kenmerk van het ambtenarencontract in de toekomst wellicht aan verandering onderhevig is en dat in dat licht gezien een grondwetsherziening minder noodzakelijk en ook minder gewenst zou zijn. Nu heeft de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag daaraan toegevoegd, dat het niet zozeer ging om het verschil in rechtspositie van ambtenaren en niet-ambtenaren, als wel om de bijzondere betekenis van ambtenaren bij de uitvoering van de overheidstaak en het feit dat de overheid als werkgeefster tevens hoedster is van het algemeen belang. Ik zou op dat punt toch graag nog een nadere motivering van de kant van de Regering horen. Onze definitieve standpuntbepaling zal ik laten afhangen van het antwoord, dat de Regering op dit punt zal geven.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil heel kort ingaan op een volgend wetsontwerp, nl. dat met betrekking tot de belastingen. Onze bijdrage aan de schriftelijke voorbereiding was zeer beknopt. De Regering zal zich herinne-

## Brinkhorst

ren dat ik heb gesteld dat wij de beknopte formulering die door de Regering werd voorgesteld bepaald ondersteunen. Met name de discussie die de CDA-fractie heeft aangebonden met de Regering heeft het hele vraagstuk van de delegatie doen oprakelen en een eigen leven doen leiden. Om het hardst wordt van de kant van de Regering en van de kant van het CDA gesteld dat grote terughoudendheid met betrekking tot de delegatie moet worden betracht. Het CDA wenst die delegatiebepaling uitdrukking te geven door de bestaande formule van de Grondwet te handhaven. Mijn fractie kijkt tegen dit vraagstuk enigszins als een buitenstaander aan, in die zin dat wij stellen dat naar onze mening een zo beperkt mogelijke delegatie noodzakelijk is.

De heer **Van Rooijen** (CDA): Bent u nu een buitenparlementaire fractie, mijnheer Brinkhorst?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Neen, dat zeker niet. Ik kom zo meteen wel tot een standpunt. Ik bedoelde meer een buitenstaander in het debat tussen het CDA en de Regering.

Wij zouden het jammer vinden als deze kwestie een prestigieslag wordt en in dit geval geloven wij dat het met name voor de Regering geen prestigiekwestie zou mogen worden en dat het van belang is dat de Regering haar verzet op zou geven. Dat is dan ook de reden geweest dat wij dit amendement van de heer Van Rooijen uiteindelijk mede hebben ondertekend. Het meest overblijvende argument van de Regering, nl. dat van de uniformiteit, moet het onzes inziens toch afleggen tegen de historische betekenis die het desbetreffende artikel, zoals het tot nu toe gold, toch heeft gekregen.

Tegen die achtergrond het dilemma afwegende, kwamen wij tot de conclusie van degenen die ook zo duidelijk mogelijk willen handhaven de bestaande situatie, te meer, omdat ook de Regering zich heeft uitgesproken voor een zo groot mogelijke terughoudendheid. Ik doe dan ook een beroep op de Regering om haar verzet op te geven en om op dit punt te aanvaarden dat het amendement de wens van de meerderheid van de Kamer aangeeft. Nogmaals, het is voor ons geen principiële kwestie geweest, maar omdat deze zaak door de discussie tussen de Regering en het CDA een wat scherper accent heeft gekregen, lijkt het ons gewenst dat er een zo groot mogelijke eenvormigheid bestaat.

**Minister Wiegel:** Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde weet, dat als het gaat om zaken betreffende herziening van de Grondwet, de Regering natuurlijk nooit van bepaalde punten prestigekwesties maakt. Het gaat om het uitwisselen van argumenten en zo heb ik dat tot nu toe altijd in mijn huidige functie betracht en zo gaat dat straks ongetwijfeld ook ten aanzien van dit amendement. De geachte afgevaardigde sprak ook over de wens van de meerderheid van de Kamer. Als zijn fractie dit amendement niet zou hebben gesteund, zou er overigens ook een meerderheid zijn geweest.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat is juist, maar ik denk dat zowel kwaliteit als kwantiteit van belang zijn. Het is wellicht nuttig dat er ook op dit punt een zo breed mogelijke basis bestaat in verschillende opzichten. Overigens heb ik niet gezegd dat de Regering er al een prestigekwestie van gemaakt had. Aangezien ik er niet zo erg zwaar aan til, hoopte ik, dat de Minister er ook niet zo zwaar aan zou tillen. In die zin was het dus meer een vriendelijke uitnodiging om het amendement niet al te krachtig te gaan bestrijden, want dan treedt de ook door de Minister zo weinig gewenste polarisatie wel op.

**Minister Wiegel:** Ik heb altijd de menselijke neiging – die zal ik nu echter onderdrukken – om door dit soort betogen juist de andere kant uit te gaan.

De heer **Van Rooijen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! In de nota naar aanleiding van het eindverslag zegt de Minister: 'Een afwijking van het in de nieuwe Grondwet gevolgde systeem ten aanzien van delegaties achten wij behalve in het algemeen ongewenst, in het onderhavige geval ook niet voldoende gemotiveerd.'. Ik heb daar niet uit gelezen dat de Minister er een prestigieslag van zou maken.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Misschien dat ieder verder woord het de Minister alleen maar moeilijker maakt en daarom zal ik er verder het zwijgen toe doen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu op het wetsontwerp 15681 met betrekking tot de uitzonderingstoestanden. De Regering heeft terecht niet gearzeld om voorstellen te doen inzake die uitzonderingstoestanden. Hoe onprettig het ook moge lijken, er zal rekening mee moeten worden gehouden en ik schaar mij dan ook in de rij van degenen die dit wetsontwerp met instemming hebben begroet.

De opzet om geen inhoudelijke voorschriften te geven, achten wij verstandig. Er wordt misbruik door voorkomen, althans het wordt minder gemakkelijk gemaakt. Handhaving van de procedure uit de oude Grondwet, waarbij regels omtrent de uitoefening van bevoegdheden door bepaalde organen in geval van uitzonderingstoestanden worden getroffen, alsmede eventuele afwijkingen van bestaande grondrechten, hebben ook onze voorkeur.

Het is altijd moeilijk om zich te zetten tot wat men, naar de titel van een bekend boek van Hermann Khan zou kunnen noemen: 'Thinking about the unthinkable', maar de ervaring leert dat wat nu ondenkbaar is, in de toekomst heel wel mogelijk kan zijn. Ik denk daarbij nu in het bijzonder aan situaties, waarin het niet om uitzonderingstoestanden gaat, maar om staatsnoodrecht. Het is ons inziens juist dat de Minister de weg heeft gekozen om het staatsnoodrecht buiten de Grondwet te laten. Het ondenkbare zou een stuk denkbaarder worden wanneer wij in de Grondwet daarvan een omschrijving opnamen. De uitleg in de memorie van antwoord op blz. 6 is naar ons gevoel nuttig, met name waar gesteld wordt dat het gaat om situaties waarin het niet anders kan dan dat aan bepaalde voorschriften voorbij zal moeten worden gegaan.

Ik kom nog even terug op de uitzonderingstoestanden zelf. Er is gesproken over de zogenaamde zeer hoge drempel die moet worden overschreden *alvorens een uitzonderingstoestand moet worden afgekondigd*. Die drempel zal inderdaad heel hoog moeten zijn. De Minister meent dat het wetsontwerp belangrijke waarborgen geeft. Hij somt een aantal vertragende factoren op, die de executie moet overwinnen. Voor mijn fractie is echter de belangrijkste waarborg gelegen in artikel 5.2.6, lid 3, waar aan de Staten-Generaal de beslissing toekomt om de uitzonderingstoestand al dan niet te laten voortduren. Wij vinden dat ook het meest wezenlijke element van deze nieuw voorgestelde grondwetsbepaling. In dat licht hebben wij dan ook minder behoefte aan een detaillering en opsomming van mogelijke casusposities. De beperking in artikel 5.2.6, lid twee, eerste deel, tot bevoegdheden tot het besturen van lagere publiekrechtelijke corporaties stemt in principe overeen met de voorkeur van mijn fractie.

Ook met de nadere motivering in de memorie van antwoord konden wij in-

## Brinkhorst

stemmen, alsmede met het uitgangspunt om geen afwijkingsmogelijkheid van het centrale gezag in te bouwen. Ik wil hieraan toevoegen dat, wanneer dit wel zou gebeuren, er bij gebrek aan behoorlijke voorzieningen op de verschillende deelgebieden, maar één instantie gezocht zou worden, hetgeen wellicht het militair gezag is. De uitleg die ten overvloede is gegeven in de memorie van antwoord op blz. 8 en 9 laat aan duidelijkheid niet te wensen over en heeft onze instemming. Wij zullen ons dan ook niet sterk maken voor de door de staatscommissie gekozen formulering.

Wij waren een ogenblik bang dat de Minister een andere visie had op de positie van het militair gezag, maar gelukkig heeft hij duidelijk gesteld dat het gaat om een ondergeschikt ambtelijk apparaat. Hij kan zich hierin gesterkt weten door de grote strateeg, Von Clausewitz, wiens uitgangspunt, het primaat der politiek, door militairen wel eens wordt miskend.

Leden van de VVD-fractie haalden een artikel aan van mr. Clarenbeek. Op één punt wil ook ik dit aanhalen. Is de Minister het met de schrijver van het artikel eens dat een verwijzing in de memorie van toelichting naar het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 niet had mogen ontbreken?

Wat moeten wij overigens aanvangen met de tweede nota van wijzigingen? Zou het niet wenselijk zijn om eerst een beter inzicht te krijgen in het karakter van de daar voorgestelde krijgsraden? Op dat punt krijgen wij graag een nadere toelichting van de Minister.

Ik kom dan tot wetsontwerp 16 086, handelend over de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Het zal u niet verbazen dat onze fractie positief staat ten opzichte van het in de Grondwet neerleggen van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Wij hebben immers zelf destijds om een studie gevraagd, bij monde van mijn vroegere fractiegenoot, de heer Van Mierlo. In de OCV hebben wij duidelijk onze mening over deze studie gegeven. Met name hebben wij een nadere uitdieping gevraagd van de raakvlakken met het terrein van de volksgezondheid. Wij betreuren het enigszins dat de Regering deze uitdieping niet heeft gegeven. Zo stelt de Regering dat het recht op onschendbaarheid van het eigen lichaam meebrengt dat medische handelingen ten aanzien van een patiënt slechts mogen worden verricht met zijn toestemming. Daar

gaan wij natuurlijk mee akkoord, maar er blijft een belangrijk spanningsveld bestaan.

Zo bepaalt bij voorbeeld de wet op de arbeidsongeschiktheid dat men zich moet houden aan de aanwijzingen van de geneesheer. De uitkering komt anders in gevaar. Stel nu dat opname in een psychiatrische inrichting wordt geadviseerd, maar dat de patiënt deze aanwijzing van de geneesheer liever niet opvolgt. Komt zijn uitkering dan te vervallen? Dit om aan te geven, dat hier wel degelijk sprake is van een spanningsveld tussen het recht om een behandeling te weigeren en de plicht, zich aan de normen van bij voorbeeld de sociale verzekeringswetten te onderwerpen. D'66 hoopt dan ook van ganser harte, dat van de opname van een recht op onaantastbaarheid in de Grondwet een zekere uitstraling zal uitgaan op andere terreinen van wetgeving.

Wij denken ook aan de wetgeving op het gebied van medische experimenten. Dat is bepaald niet overbodig. In een interessant artikel in Medisch Contact van oktober 1979 toont M. B. H. Visser bij voorbeeld aan, hoe in Nederland de gehele invalshoek van de introductie van nieuwe diagnostische en behandelingsmethoden is verwaarloosd, ook vergeleken met het buitenland. Mijn fractie heeft groot vertrouwen in de medische wetenschap, maar de toepassing van deze wetenschap dient gecontroleerd te worden. Er dienen waarborgen geschapen te worden voor patiënt en arts, die ook hier de grenzen aangeven. Zo werd door Visser in het genoemde artikel geconstateerd, dat nergens in de verslagen van een aantal in etisch opzicht soms discutabele onderzoeken op mensen melding werd gemaakt van de toestemming van de patiënt, noch van het te voren verstrekken van informatie aan de patiënt. In dat verband heeft mijn fractie dan ook enige moeite met artikel A1.10a, dat bepaalt dat dit grondwetsartikel eerst over vijf jaar in werking zal treden. Wij zien voor zo'n lange termijn geen reden. Integendeel, van spoedige inwerkingtreding kan een stimulerende werking uitgaan op aanvullende en invullende wetgeving op dit terrein. Wij vernemen dan ook graag, waarom de periode van vijf jaar als noodzakelijk wordt gezien.

Dan kom ik toe aan wetsontwerp 15 047, het wetsontwerp inzake wetgeving en bestuur. Naar mijn gevoelen is dit een buitengewoon belangrijk wetsontwerp, dat niet zonder een grondige behandeling deze Kamer zal kunnen passeren. Het gaat in feite om de we-

zenlijke vraag van de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal, tegen de achtergrond van het algemene thema 'de onmacht van het parlement'. Deze onmacht krijgt zowel in het parlement als in de wetenschap toenemende aandacht. Vaak staat men alleen stil bij deze constatering en duidt men knelpunten aan zonder oplossingen te geven. Vaak ook wordt ontkend, dat er sprake is van enige onmacht van het parlement en dat er al een probleem is. Men behoeft de sombere conclusies van het congres van de VU over Haagse machten van de vorige maand niet te delen en men behoeft het ook niet met alle wetenschappelijke merites daarvan eens te zijn om toch met collega Van Thijn van mening te zijn, dat er weliswaar beperkingen zijn, maar dat niet gezegd kan worden dat het gaat om een onderwerp, waarmee geen enkel probleem gemoeid is.

Als er sprake is van onmacht, dan is dat niet zozeer het gevolg van het ontbreken van concrete bevoegdheden van het parlement, als wel voor een belangrijk deel ook van de wijze waarop het parlement ermee omspringt. In die zin moet ook de hand in eigen boezem worden gestoken. Verder is er de kwestie van de wijze waarop meerderheden functioneren, waarop zij de wens uiten, invloed te hebben op bepaalde ontwikkelingen. Daarom is het van zeer grote betekenis, dat het parlement aan zelfonderzoek doet, ook in relatie tot Regering, maar eveneens tot niet in de Grondwet genoemde organisaties, commissies, pressiegroepen en dergelijke.

Aan de Regering zijn vele vragen gesteld over de relatie tussen Regering en parlement. Is het echter niet van belang, dat wij zelf studie ondernemen en deze taak bij voorbeeld niet overlaten aan een commissie van externe deskundigen?

Ik wil graag van de Regering horen wie lid van die commissie van externe deskundigen is. Immers, in eerste instantie gaat het om een politiek-maatschappelijk vraagstuk. Hoezeer technici en ambtenaren van belang kunnen zijn, het is in eerste instantie ook de vraag hoe wij zelf nieuwe instrumenten en nieuwe wegen aangeven.

Ik ben erg blij, dat vanmiddag mevrouw Kappeyne zich ook heeft opengesteld voor die benadering. Het is naar mijn gevoel van erg veel betekenis, als de fracties in deze Kamer gezamenlijk kunnen komen tot een wat verdere inhoudelijke invulling hiervan. Zo kunnen wij – dit is slechts een suggestie – een bijzondere commissie van

## Brinkhorst

het parlement zelf tot stand brengen, die naast de voortreffelijk functionerende Commissie voor de Werkwijze der Kamer, die toch meer op de procedures is gericht, zich bezint op de inhoudelijke taak en de plaats van het parlement met betrekking tot wetgeving en bestuur. Het kan nuttig zijn, dat dit juist ook een bijdrage vormt aan de dialoog met de Regering. De Regering heeft zelf aangegeven, dat zij op korte termijn tot overleg ter zake wil komen met de Kamer. Ook in onze eigen kring moeten wij ons echter bezinnen. Wij moeten niet alleen maar initiatieven van de Regering afwachten. In feite gaat het om onze eigen toekomst en onze eigen 'invulling'.

De veranderde positie van het parlement is uitgangspunt. In de relatie tot de Regering onderscheid ik drie globale terreinen: als medewetgever, als controleur van de Regering en als mede-beleidsbepalend orgaan. Terecht heeft mevrouw Kappeyne er al op gewezen, dat wetgeving en bestuur steeds meer met elkaar verstrengeld raken en dat als gevolg daarvan bij de verschillende functies die het parlement ten opzichte van de Regering uitoefent steeds meer de neiging ontstaat, in instrumenten ten opzichte van elkaar de verschillen te laten verminderen.

Als forum van in het volk levende meningen vervullen wij een functie die tegelijkertijd een uitstraling heeft naar elk van de drie terreinen die ik zoëven heb genoemd.

Allereerst wil ik iets zeggen over de functie van het parlement als medewetgever. Er is zeker sprake van een terugtreden van de wetgever. Van Schendelen heeft een paar jaar geleden in een boek behartigenswaardige woorden gewijd aan het verschijnsel dat de wetgever zowel kwalitatief als kwantitatief in betekenis afneemt. Door de veelheid en de verscheidenheid wordt veel inhoudelijke wetgeving naar elders verplaatst. Voor een deel stimuleren wij dat zelf. Hierbij denk ik aan de decentralisatie. Ook in deze Kamer leeft steeds sterker de wens om te decentraliseren. Het is duidelijk, dat dit een bewust proces is, waarbij wij wensen, dat zaken die niet noodzakelijkerwijs op het landelijke niveau moeten worden geregeld op het provinciale of het lokale niveau kunnen worden behartigd.

Daarnaast is er het vraagstuk van de delegatie. Door de sterke toeneming van de wetgeving op het terrein van de sociaal-economische politiek is dat voor een deel onvermijdelijk gewor-

den. Het proces van de afgelopen 35 jaar heeft niet alleen geleid tot tijdschriften die zich speciaal op dat terrein richten, maar heeft er ook toe geleid, dat geheel nieuwe beleidsinstrumenten tot ontwikkeling zijn gekomen. Er is ontegenzeggelijk een geweldige spanning tussen de wens van toenemende democratie en toenemende betrokkenheid van de bevolking. Daarnaast is er de vraag naar de slagvaardigheid en het op korte termijn tot bepaalde resultaten komen. Collega Van Rooijen heeft in zijn bijdrage van zoëven nog een paar voorbeelden op het terrein van de belastingwetgeving genoemd.

Mijns inziens is het nu juist de taak van een actief en een zich van eigen kracht bewust zijnd parlement om in dat spanningsveld nieuwe oplossingen tot stand te brengen. Dat betekent bij voorbeeld met betrekking tot het vraagstuk van de kaderwetgeving, dat wij er niet mee kunnen volstaan, in algemene zin bepaalde bevoegdheden te delegeren en dat wij moeten proberen, zoveel mogelijk de uitgangspunten, de normen en het normatieve karakter, dat toch veel wetgeving kenmerkt, in de wetgeving zelf te vangen. De detaillering en de uitvoering daarvan moeten wij zoveel mogelijk aan de discretie van de Regering overlaten.

De commissie-Polak heeft terecht gesproken over de noodzaak om steeds doel, reikwijdte en bevoegdheden in het kader van delegatie van wetgeving nader te omschrijven. Ook wij zelf zullen steeds het voorbeeld moeten geven om op die manier een beter inzicht te krijgen in de bevoegdheidsverdeling tussen Regering en parlement. Het is daarnaast noodzakelijk de delegatie, zo die plaatsvindt, steeds aan nadere voorschriften – ik denk ook aan tijdsprocedures – en voorwaarden te koppelen.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij vragen gesteld over het instrument de wet. De Regering heeft daarop geantwoord dat het van een andere orde was dan de onderhavige problematiek. Ik waag het te stellen – de werkgroep-Polak heeft verwezen naar het begrip effectiviteit van de wet en de betekenis van de wet als beleidsinstrument – dat het van belang is dat dit onderwerp ook in dit debat aan de orde komt. Het is bepaald noodzakelijk, te zien dat de wet als instrument casuïstisch benaderd wordt, maar de Minister zal naar ik aanneem niet ontkennen dat het zinvol is ook te onderzoeken in welke gevallen tot wetgeving moet worden overgegaan, zoals die zelfde werkgroep-Polak heeft gesteld.

Mijn fractie zou verdere pogingen tot zulk onderzoek van harte willen ondersteunen als een eerste stap om toch bepaalde verloren gegane terreinen terug te winnen.

Als wij vastgesteld hebben dat er op zijn minst problemen zijn met het instrument wet, ligt het voor de hand dat nader uit te diepen en te proberen gezamenlijk met alternatieven te komen. Vragen tekenen zich vooral ook af tegen de achtergrond van de wijze van tot stand komen van de wet en de inhoud daarvan. Als men spreekt over het parlement als medewetgever, is men geneigd alleen aan het eerste te denken, namelijk de procedure, de wijze van tot stand komen. De scheiding tussen vorm en inhoud is evenwel erg kunstmatig. Ik citeer hier Scheltema, die in zijn pre-advies aan de juristenvereniging van verleden jaar stelde, dat men voor het bepalen van een goed besluitvormingsproces wil weten tot welke soort besluiten die procedure moet leiden. Ik geloof dat die spanning tussen inhoud en vorm juist ook vanuit het parlement sterk aan de orde moet worden gesteld.

Als ik nu inga op de inhoudelijke kant van de wetgeving, betekent dat dat ik tevens mijn vizier wat meer richt op de andere facetten van het functioneren van het parlement: onze positie gezien in relatie tot de controlerende en mede beleidsbepalende taken. Ik moet dat wel doen, want de verwevenheid van beide taken is nu juist een van de kernproblemen waar wij op dit ogenblik mee zitten: het vervagen van de grenzen van wetgeving en bestuur als zodanig. De Minister kent ongetwijfeld de interessante verhandeling van prof. Koopmans, kort geleden benoemd tot rechter in het Hof in Luxemburg, van bijna tien jaar geleden over de rol van de wetgever. Hij zegt – maar nu vat ik zijn betoog wel erg strak samen – dat het karakter van de wetgevende arbeid in de afgelopen eeuw sterk is veranderd. De rol van de overheid is veel meer een sturende, een initiërende geworden, een niet weg te denken schakel in de huidige maatschappij. Voor een aanzienlijk deel vindt dat zijn uitdrukking in wetgeving, terwijl in de oude conceptie van Montesquieu toch vooral de wetgevende arbeid een codificatie was van hetgeen in de maatschappij geleidelijk aan tot ontwikkeling was gekomen en het optekenen van wat al was ontstaan. Het was dus een veel statischer conceptie van wetgeving. Voor sommigen mag dat misschien nog steeds het geval zijn, ik geloof dat in ieder geval in bre-

## Brinkhorst

de zin ook in deze Kamer de wat dynamischer en meer sturende taak van de wetgever wordt aanvaard.

Graag verneem ik van deze ook liberale Minister of hij op dit punt ontwikkelingen in ook het denken van liberalen heeft meegemaakt en of hij de visie van een wat meer dynamische functie van de wetgever deelt.

Een van de consequenties van het zojuist door mij samengevatte betoog van Koopmans, dat overigens met vele publikaties is te ondersteunen, is het meewerken van de Kamer aan beleid. Dat impliceert dat de Kamer voor die mede beleidsbepalende rol middelen en instrumenten moet hebben om er op verantwoorde wijze inhoud aan te kunnen geven. Dat wil zeggen dat zij de wetgevende techniek voldoende beheerst, dat er tijd is en dat er mogelijkheden zijn om alternatieven te onderzoeken. Een heel specifiek voorbeeld daarbij is de begrotingsbehandeling. Formeel gaat het daarbij om de behandeling van wetsontwerpen, maar in essentie is het toch meer en meer een debat over het te voeren beleid.

Dat debat gaat dan vooral over de memorie van toelichting. Helaas geven macro-economische begrenzungen aan dat met de gelden betrekkelijk weinig – het blijkt uit de praktijk – door de Kamer kan worden geschoven. De marges ten opzichte van de miljarden door de Regering ge-‘earmarked’ zijn voor het parlement buitengewoon smal.

Welke conclusies moeten uit deze analyse, vooropgesteld dat zij juist is, door de Kamer worden getrokken? Het lijkt mij dat de eigenlijke betekenis van het budgetrecht als machtsmiddel ter sturing van de hoofdrichting van het beleid in toenemende mate illusoir wordt. Ik citeer hier mijn fractiegenote mevrouw Lambers, die daarover kortgeleden in *Ars Aequi* heeft geschreven. Zou het niet gewenst zijn, aan de begrotingswetten naast de financiële posten een tweede deel toe te voegen, waarin beleidsvoornemens artikelsgewijs inhoudelijk worden gespecificeerd? Artikelsgewijze behandeling en uiteraard amendering van de toelichting in de afzonderlijke artikelsposten zouden meer greep geven op het beleid dat door de Regering wordt gevoerd. Ik overweeg op dat punt in tweede termijn een motie in te dienen teneinde enige sturing te geven aan het denken over deze problematiek.

Medebeleidsbepaling is het tweede sleutelwoord, gezien het feit dat de Kamer steeds meer betrokken raakt bij

het beleid dat de Regering voert. Gelukkig horen wij in dit huis steeds minder de leuze ‘dat de Kamer op de stoel van de Regering gaat zitten’, hoezeer ik zelf ook – ik heb het ook bij vorige voorstellen tot wijziging van de Grondwet aan de orde gesteld – overtuigd dualist ben. Ik onderschrijf de wens van scheiding van verantwoordelijkheden tussen Regering en Kamer. Het feit dat wij het geluid steeds minder horen geeft naar mijn gevoel aan, dat van de kant van de Kamer, van de kant van verschillende fracties meer begrip begint te ontstaan voor het feit dat het, aangezien op zo veel terreinen beleid wordt gevoerd door de Regering, onvermijdelijk is dat ook de Kamer, wil zij haar rol als medestuurder van de samenleving recht doen wedervaren, nieuwe instrumenten nodig heeft.

Bij de medebeleidsbepaling zijn er natuurlijk materiële problemen. Die zijn thans niet aan de orde. Binnenkort behandelen wij weer de raming van de Kamer betreffende de toerusting. Ik wil ook niet spreken over de ambtelijke faciliteiten van de kant van de Regering. Bij de behandeling van een vorig grondwethoofdstuk hebben wij gesproken over de vraag of adviesinstaties die vooral de Regering adviseren mede kunnen dienen ter advisering van de Kamer. Ik heb toen gezegd dat het alternatief wel eens kan zijn dat de Kamer wordt gedwongen haar informatie via eigen adviescolleges te krijgen. Dat zou een ongewenste ontwikkeling zijn die zou leiden tot doublures en tot verschraling van expertise. Wij hebben nu eenmaal een beperkte hoeveelheid expertise op dat punt. Over beide punten zal ik het thans echter niet hebben.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ziet u een oplossing in het vragen van advies aan adviescolleges via de Regering? Dat zou een zeer praktische oplossing kunnen zijn die naar mijn ervaring al bij een aantal adviescolleges wordt toegepast.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik sta open voor iedere praktische suggestie, mits die ertoe leidt, dat de Kamer de adviezen krijgt. Juist omdat ik dualist ben, ben ik geneigd te zeggen, dat het wenselijk is, dat de Regering zo weinig mogelijk discretionaire invloed kan uitoefenen ten aanzien van de wijze waarop het advies wordt geformuleerd en verschaft. Tegen een inhoudelijke sluis heb ik bezwaar. Ik wijs de suggestie echter niet a prima vista af. Het effect prevaleert voor mij boven de vraag of wij het advies via de ene dan wel de andere weg krijgen.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello** (VVD): Sinds de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur bestaat de plicht de adviezen van officiële adviesorganen openbaar te maken. Het is geen praktijk dat de Regering punten en komma's wijzigt in adviezen. Ik denk dat in de praktijk van enige discretionaire bevoegdheid afstand is gedaan bij het in werking doen treden van de wet.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mevrouw Kappeyne zal zich het mondeling overleg herinneren dat wij kortgeleden hadden met de Minister-President. Hij hield toen toch nog wel een paar slagen om de arm. Ik zou het zeer toejuchten als wij die richting zouden uitgaan. Ik denk daarbij aan de adviesorganen en ik heb ook gesproken over de ambtelijke faciliteiten. Mevrouw Kappeyne zal zich herinneren dat de Minister-President zeer terughoudend was over het horen van ambtenaren. Dat is dus een vraagstuk dat, als het gaat om het verschaffen van informatie, ook zal moeten worden gezien. Ik ben graag bereid hierover nog nader te discussiëren, maar toch was dit niet het hoofdpunt waarover ik wilde spreken. Ik noemde het meer als een voorbeeld van de problemen waarvoor de Kamer staat bij haar poging meer greep te krijgen op de medebeleidsbepaling.

Die medebeleidsbepaling knelt nog op een geheel andere wijze, niet bij de wetgeving, in de klassieke betekenis van het woord, maar bij de befaamde nota's. Mevrouw Kappeyne heeft er al een aantal genoemd. Op mijn lijstje had ik nog staan de planologische kernbeslissingen, het rijksplan en andersoortige beleidsbepalende instrumenten.

Dat overbekende thema van het probleem van de beleidsnota's is door ons in de schriftelijke behandeling bewust naar voren gebracht. Juist het feit dat het overbekend is, impliceert nog geenszins dat de ernst daarvan ook overal wordt ingezien. De Minister vond dat wij hem ten onrechte dat verwijt maakten. Ik had het bepaald niet als een verwijt direct aan hem bedoeld, maar wel moet duidelijk worden dat wij op betrekkelijk korte termijn tot nieuwe oplossingen moeten komen, want wij praten in feite al jaren, zowel vanuit de Kamer, als vanuit de Regering over dit vraagstuk.

Voorlopig zet ik een vraagteken bij de gekozen procedure. Ik wees er in het begin al op dat ook het parlement zelf zich met die problemen moet bezighouden. Ik zie echter dat in december 1978 de werkgroep-Polak een rap-

## Brinkhorst

port uitbracht, waarin zij adviseerde tot het instellen van een commissie. Toen was het januari 1979. Het heeft tot 11 april 1980 geduurd voordat de ministerraad het besluit nam die commissie van externe deskundigen in het leven te roepen. In die vijftien maanden is dus niet veel meer gebeurd dan het opstellen van een nieuwe commissie. Ik heb de Minister al gevraagd wie er deel gaan uitmaken van de commissie. Wij hopen dat dat bepaald niet alleen technici zullen zijn, omdat het in laatste instantie geen technisch maar een politiek vraagstuk is.

Hoe stelt de Minister zich de nieuwe procedures, waarover hij binnenkort met de Kamer in overleg wil treden, voor de behandeling van beleidsvoor-nemens, wetten, nota's en dergelijke voor? Zijn er al concrete ideeën waarmee de Regering dat overleg met de Kamer kan starten? Wij van onze kant zullen ook ons huiswerk moeten doen, zodat het niet een puur 'open-ended'-discussie wordt, waar wij nog in geen jaren uit zullen komen.

Sommigen zullen zeggen dat het probleem dat ik hier aansnijdt, en dat ook door anderen besproken is, niet zozeer door grondwetswijziging is te verbeteren. Ik zet daar voorlopig toch een vraagteken bij. Ik denk dat de nieuwe Grondwet toch meer ruimte moet geven om nieuwe oplossingen te vinden voor deze problematiek. Zowel van het vraagstuk van de nota's als van dat van de vereenvoudigde wetgeving heeft de Regering gezegd dat het kan worden opgelost binnen de bestaande Grondwet. Ik wil hierover toch nog een nadere toelichting van de Regering hebben. Als ik daardoor overtuigd word, dan zou dat een belangrijk voorbeeld kunnen zijn van de manier waarop wij naar nieuwe oplossingen kunnen gaan. De bestaande Grondwet bevat, naar mijn mening, echter toch een aantal knelpunten die het niet mogelijk maken juist in die richting tot oplossingen te komen.

Nu wil ik zeker niet zeggen dat alle nota's een probleem vormen. Het zal duidelijk zijn dat ik best inzie dat sommige species van dit genus een hele goede rol vervullen. Wie het thema van 'Beleid en Maatschappij' van april 1976 heeft gelezen zal het duidelijk zijn dat een onderverdeling van het amorfe terrein van de nota's op alle mogelijke manieren kan geschieden. Ook de voorliefde per departement wil nogal eens verschillen. Volgens de berekeningen schijnen vooral op Onderwijs en Wetenschappen en CRM 'veel schrijvers te zitten, die bijna sneller

schrijven dan het parlement kan lezen'. Ik citeer hier J. J. Vis in de NRC.

De Kamer is medebeleidsbepaler geworden, maar moet zich in deze rol behelpen met middelen die haar gegeven zijn voor haar controlefunctie van het bestuur. Dat is dan voornamelijk de methode van de motie. Waar de beleidsbepaling zich meer onttrekt aan het wetgevingsmodel, daar komt de Kamer des te sterker in moeilijkheden en des te krampachtiger reageert men ook. Dan komt de term 'motie-inflatie' aan de orde, waarover velen al hebben gesproken, maar die naar mijn gevoel ook een verschijnsel is van de onmacht: het niet beschikken over goede en gerichte instrumenten.

Collega Kappeyne van de Coppello heeft in december 1979 bij de behandeling van wetsontwerp 14 222 gesteld, zij het vragenderwijs, of er geen parallelie zou moeten zijn tussen de medewetgevende en een eventuele medebeleidsbepalende rol van de Kamer. Haar collega Nijpels herhaalde dat voor een radiomicrofoon – ik weet niet meer precies waar – en zei dat zijn fractie in dat verband dacht aan een soort amendenerende motie. Als ik de reactie van vandaag hoor, dan denk ik dat de fractie van de VVD daarover nog niet is uitgedacht. Op zich zelf zou men best kunnen zeggen, dat men daar met sympathie tegenover staat, want het lijkt een soort brug te slaan tussen de motie als instrument van controle en het amendement als instrument van medewetgeving. Ik zet toch grote vraagtekens bij deze benadering van amendenerende motie.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Laat ik daarover onmiddellijk een misverstand wegnemen. Het kan zijn dat de woorden van de heer Nijpels niet helemaal goed zijn begrepen, ook omdat hij nogal snel spreekt. Mijn fractie heeft zich altijd op het standpunt gesteld en ik heb dat ook in mijn bijdrage in eerste termijn gezegd, dat wij het begrip 'amenderende motie' een onzinnig begrip vinden. Dat kan de heer Brinkhorst voorlopig beschouwen als het standpunt van mijn fractie.

**De heer Brinkhorst (D'66):** Ik vind het jammer, dat de heer Nijpels hier niet is, maar ik ben zeer blij met deze opmerking van mevrouw Kappeyne van de Coppello, want dat bespaart ons een discussie.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Ik denk dat het beter is, af te gaan op wat hier in dit Huis wordt gezegd en niet voor microfoons elders.

**De heer Brinkhorst (D'66):** Neemt u mij niet kwalijk; ik ben blij dat u deze nadere toelichting geeft.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Ik heb in eerste termijn heel duidelijk gezegd, hoe mijn fractie erover denkt.

**De heer Brinkhorst (D'66):** Natuurlijk, maar ik constateer ook dat uw fractiegenoot de heer Nijpels kortgeleden, sprekend over hetzelfde onderwerp...

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** U zegt dat dit is gebeurd, maar ik trek gewoon in twijfel, of hij dat heeft gezegd. U moet gewoon afgaan op wat ik hier als woordvoerder van de fractie in dit debat over dit onderwerp heb gezegd.

**De heer Brinkhorst (D'66):** Mevrouw de collega, met erkentelijkheid heb ik van uw woorden kennis genomen. Ik zal de heer Nijpels nooit meer aanspreken over onderwerpen betreffende de Grondwet.

**Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD):** Dat mag wel; hij spreekt ook wel eens over de Grondwet, maar niet over dit onderwerp.

**De heer Brinkhorst (D'66):** Goed, dan kan ik dit onderwerp geheel overslaan. Dat spaart mij weer enkele minuten spreektijd.

Ik had namelijk willen zeggen dat ik geloof, dat via de weg van de amendende motie wij er gewoon niet uitkomen. Ik ben blij dat wij het over dit onderwerp eens zijn met de fractie van de VVD. Dat neemt niet weg, dat wij niet denken dat er iets moet gebeuren op dit terrein. Met het uitspreken van de wens dat men iets niet wil, lost men de problemen niet op. Wij zouden voorlopig de Regering willen vragen, eens te reageren – ik zeg dit met enige voorzichtigheid, opdat niet meteen weer wordt gedacht dat ik de steen der wijzen heb uitgevonden, want die heb ik echt niet uitgevonden, maar ik wil wel proberen gedachten aan te dragen – op de lijn, die professor Scheltema vorig jaar in een pre-advies voor de Nederlandse Juristenvereniging 1979 heeft aangegeven. Nu staat er veel in dat pre-advies, eerlijk gezegd ook zaken, waarmee ik het bepaald niet eens ben, maar wat mij wel essentieel lijkt, is het streven om terug te keren naar de wetgeving in al de besluiten die van een zodanig belang zijn, dat men de volksvertegenwoordiging een plaats in het besluitvormingsproces wil toedelen. Dat geldt voor sommige nota's, niet voor alle, maar wel voor die, wel-

## Brinkhorst

ke aan dat criterium voldoen. Tegelijkertijd zal men moeten erkennen dat in de wet ook andere besluiten dan het geven van regels een plaats kunnen vinden.

Wij hebben in de loop der jaren steeds meer het begrip 'regelgeving' aan de wet gekoppeld en omgekeerd, maar als men erkent dat men het wettelijk instrument ook kan hanteren voor besluiten die niet specifiek regels zijn, dan hebben wij misschien een vruchtbare bron gevonden voor mogelijkheden om de traditionele rol van de wetgever een nieuwe plaats te geven. Ik heb begrepen dat in de Bondsrepubliek Duitsland een ontwikkeling in die richting aan de gang is. Ik zou graag van de Regering horen, of zij het met de aanzetten van deze visie eens is. Mits goed omschreven kunnen beleidsdoelstellingen, die nu in nota's worden gepresenteerd, dan wellicht in wetsvorm worden gegoten.

Ik denk daarbij ook aan bij voorbeeld vraagstukken met betrekking tot het energiebeleid.

Minister **Wiegel**: Ik ben het daarmee eens. Ik heb er onlangs in de Eerste Kamer nog over gesproken. Vaak wordt de Regering echter door de Kamer gevraagd, een nota over een of ander onderwerp uit te brengen. De Regering doet dat dan maar, om aan de vanuit de Kamer geuite wens tegemoet te komen. Wat dat betreft is enige wijze zelfbeperking van dit huis dus dienstig.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik ben mijn betoog op dit punt begonnen met te zeggen, dat er enige zelfkritiek van het parlement is. Daarom wens ik ook onszelf bezinnen. Ik vind dat het parlement zich moet afvragen of het zich zelf wel een dienst bewijst door steeds de meest simpele weg te volgen en een nota te vragen. Dit is typisch een onderwerp dat in een gemeen overleg aan de orde kan worden gesteld. Als het echter enigszins kan, moet het parlement eerst zelf proberen eruit te komen. Vandaar mijn pleidooi voor een bijzondere commissie, om het vraagstuk als parlement eens in een breder verband aan de orde te stellen en niet alleen om externe deskundigen te vragen.

Minister **Wiegel**: Ik zal de geachte afgevaardigde zeker namens de Regering antwoorden. Ik zal dan zeker ook iets zeggen over de moties en de kwantiteit daarvan. Als de Kamer een commissie wil instellen, is dat haar verantwoordelijkheid. Ik kan mij echter

heel goed voorstellen, dat de verschillende fracties in een plenaire vergadering er het hunne over zeggen. De Regering zal dat dan ook doen. Op die manier komen wij misschien ook publiekelijk een heel eind verder.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik hoop het zeer.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gesuggereerd, een grondwettelijke bepaling op te nemen om de goede behandeling van nota's te waarborgen. Ik overweeg een amendement op dat punt, maar wil dat bepaald niet forceren. Graag hoor ik hoe de Regering tegenover deze gedachte staat. Ik zie dat dan ook in relatie tot onze andere voorstellen.

Als wij denken in termen van een verruimd wetsbegrip, zou dat de cumulatieve vergroten en het deel van de nota dat daarin geconverteerd zou worden zou niet effectief verwerkt kunnen worden. Mede om die reden heb ik nogal uitvoerig de procedure van de vereenvoudigde wetgeving in de stukken aan de orde gesteld. Er zijn zeker aspecten van het antwoord van de Regering waaruit ik begrijp, dat zij niet zoveel voor die vereenvoudigde wetgeving voelt. Met name als men een vergelijking met ontwikkelingen in het buitenland maakt, moet ik eerlijk toegeven dat het feit dat alleen in Italië een regeling bestaat mij niet heeft gesterkt om de gedachte verder uit te werken. Misschien kan echter puntsgewijze worden aangegeven wat nu exact de bezwaren zijn tegen de procedure van vereenvoudigde wetgeving, nogmaals niet omdat ik daarmee de wetgever als zodanig wil laten terugtreden. Dat bleek vanmiddag in de discussie met mevrouw Kappeyne van de Coppello een misverstand te zijn. Ik voel echter wel voor een poging om het spanningsveld tussen effectiviteit, slagvaardigheid en democratie gestalte te geven.

Een laatste opmerking over de verschillende posities waarin het parlement in de loop van de tijd is komen te verkeren betreft nog de controlefunctie. Ik heb op deze plaats al verschillende keren aangestipt, dat ook op de effectiviteit van de parlementaire controle veel is af te dingen. Mijns inziens is een van de problemen daarbij de starre uitleg van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid'. In 1978 heb ik in een eerste parlementaire kennismaking met deze Minister het probleem aangevoerd. Ik meen te weten, dat hij het er op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid mee eens is, dat er spanningen zijn met betrekking tot

de feitelijke verantwoordelijkheid die een Minister kan waarmaken en de politieke verantwoordelijkheid die de Minister draagt. Ons huidige stelsel van politieke controle op het bestuur gaat nog uit van de situatie waarin de overheidstaak beperkt was. De Minister was toen in staat daadwerkelijk leiding te geven aan het totale staatsapparaat. Het parlement kon via hem controle uitoefenen.

Is de Minister er niet van overtuigd, dat de woorden van zijn partijgenoot Zoutendijk, lid van de Eerste Kamer, dat 'zonder afdoende controle op de beslissingsvoorbereiding de controle in het vertegenwoordigend lichaam verwordt tot kriebelen in de marge' juist waren? Als hij het daarmee eens is, moet er meer zicht worden geboden op de beleidsvoorbereiding ten departemente. Dan moet ook gebruik kunnen worden gemaakt van ambtelijke faciliteiten. Dan moeten ook ruimere verantwoordingsmogelijkheden aan de Kamer bekeken worden. Deze discussie zullen wij nog wel vaker voeren, maar ik zou het toch op prijs stellen als de Minister hierover een enkel woord zou zeggen omdat het past in het totaal kader van de wijze waarop parlement en Regering met elkaar omgaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom aan het einde van mijn min of meer theoretische 'tour d'horizon' waarbij ik een aantal knelpunten heb trachten te belichten, die men samenvat in de slechts gedeeltelijk rechtvaardige term 'de onmacht van het parlement'. Een aantal specifieke onderwerpen heb ik daarbij terzijde moeten laten, zoals de opzet van het hoofdstuk 'wetgeving en bestuur'. Ik ga daar kortheidshalve nu aan voorbij; niet alle argumenten hebben mij overtuigd, maar ik geloof niet dat het zinvol is, nu het dispuut, dat wij hadden tijdens de schriftelijke voorbereiding, verder uit te diepen.

Ten slotte wil ik nog een enkele kanttekening plaatsen bij het begrip 'referendum'. De discussie tussen de Regering en mijn fractie heeft in die zin verhelderend gewerkt dat de Regering zegt, dat een consultatief referendum als zodanig niet door de Grondwet wordt uitgesloten. De Minister stelde overigens wel dat wettelijke maatregelen nodig zijn, maar dat deze Regering niet voornemens is, wettelijke maatregelen voor te stellen. Recente enquêtes hebben aangegeven dat ruim 60% van de bevolking een additionele mogelijkheid van consultatie op prijs zou stellen. Ik spreek uitdrukkelijk niet over een bindend referendum. Het ver-

## Brinkhorst

schil tussen een consultatief en een bindend referendum acht ik kennelijk wezenlijker dan de Regering blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Wil de Regering niet eens onderzoeken wat voor soort wettelijke maatregelen en welke aanpassingen in welke wetten – met name de Kieswet – noodzakelijk zouden zijn? Niet omdat ik denk dat wij in Nederland van de ene op de andere dag talloze consultatieve referenda gaan houden, maar omdat ik denk dat dit onderwerp kennelijk in brede kringen van de bevolking leeft. Als de Regering daartoe niet bereid is, moeten wij te werk gaan langs de weg van initiatief-voorstellen en dergelijke, maar mijn voorkeur gaat allereerst uit naar een gesprek tussen Regering en parlement. Ik hoop dat de Regering bereid is, te onderzoeken wat voor soort problemen er ontstaan als men op een gegeven ogenblik bij een bepaald onderwerp – nogmaals, dat zal in ons staatsbestel incidenteel voorkomen – de mogelijkheden in die richting wil beproeven.

□

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Nu wij ons weer buigen over een serie grondwetsherzieningsontwerpen, wil ik eerst enkele opmerkingen van algemene aard maken. Nu Regering en parlement alweer geruime tijd bezig zijn met de totale herziening van onze Grondwet valt het op dat na de behandeling van de klassieke en sociale grondrechten voor de andere onderdelen van dit grootscheepse project zo weinig belangstelling bestaat. Niet alleen de gewone pers besteedt slechts mondjesmaat aandacht aan de herziening van de Grondwet, ook de vakpers hult zich – enkele uitzonderingen daargelaten – in stilzwijgen. Het lijkt alsof er in ons land maar heel weinig mensen zijn die zich echt betrokken voelen bij deze grondwetsherziening. Immers, er kan geen onderwerp op onze kameragenda staan, of wij krijgen wel een stroom van brieven, adressen, rapporten enz. waarin ons wordt verzocht een bepaald standpunt in te nemen. Maar als het gaat om de wijziging van ons meest centrale staatkundige document, blijft ons postvakje leeg. Men zou daaruit de conclusie kunnen trekken dat wij eigenlijk bezig zijn met ambtelijk werk waar geen publieke belangstelling voor is.

Een andere verklaring kan zijn dat de Grondwet in ons bestel te weinig echte autoriteit bezit. Ik denk dat deze verklaring meer hout snijdt.

In ieder geval zou mijn fractie het op prijs stellen ook de mening van de Regering te horen over de grote stilte rond de grondwetsherziening.

In het voorlopig verslag over voorstel 15 047 inzake wetgeving en bestuur heeft mijn fractie al naar voren gebracht dat zij met veel van de wijzigingen geen zware problemen heeft. Dit geldt niet voor alles. In de schriftelijke voorbereiding is in het voetspoor van de staatscommissie nogal wat aandacht besteed aan de grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning. Mijn fractie meent dat het uiteindelijke resultaat nog geen reden tot juichen is. Een punt van vernieuwing is de introductie in de Grondwet van de term 'Regering'. Daarmee wordt dan het totaal van Koning en Ministers bedoeld. Deze nieuwe grondwettelijke term zou dan meer aansluiten bij de staatkundige werkelijkheid. Ik betwijfel dit. In de eerste plaats denk ik dat het woord 'Regering' voor veel mensen in dit land niet synoniem is aan de Koning en zijn Ministers, maar aan het kabinet. Zo horen we vaak spreken over de vorige regering. Dan bedoelt men bij voorbeeld het kabinet-Den Uyl. De nieuwe term betekent daarom mijns inziens een verschraling.

In de tweede plaats wil ik vragen, wat de Minister denkt van de gezamenlijkheid van Koning en Ministers, die de grondwettelijke Regering zou moeten heten, als de Regering in de persoon van een enkele Minister, zoals mr. C. J. M. Kortmann in oktober 1978 in het Tijdschrift voor Openbaar Bestuur schreef, bij de parlementaire behandeling van een wetsontwerp bij voorbeeld nota's van wijzigingen indient of amendementen overneemt. Is de nieuwe terminologie daarom niet meer versluisend dan de bestaande? Is de herziening op dit punt niet eerder een nu weer verouderde modieuze aanpassing aan tijdelijke uit het jaar 1966 daterende gevoelens dan blijvende noodzaak? Ik acht de amendementen van mevrouw Korte een verbetering, omdat het niet aan twijfel onderhevig is, dat met de Koning in dit hoofdstuk uitsluitend wordt bedoeld de constitutionele Koning.

Ik overweeg nog een amendement op artikel 5.1.1. in te dienen, zodat dit zou luiden: De vaststelling van wetten geschiedt gezamenlijk door de Koning en Ministers enerzijds en de Staten-Generaal anderzijds. Mag ik hierop de reactie van de Regering vernemen?

Ik blijf het jammer vinden, dat de Regering niet de suggestie in het voorlopig verslag heeft overgenomen om bij wetgevende initiatieven vanuit de Staten-Generaal de term wetsvoorstel te

gebruiken. Het zou niet misstaan hebben, als in de Grondwet duidelijk zou zijn uitgekomen dat de normale initiatieven van wetgeving van de Regering uitgaan en dat daarnaast ook de Kamer een recht van wetgevend initiatief heeft. Voortdurend komt men in dit wetsontwerp, doch ook in andere, de opmerking tegen, dat de bewindslieden zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij de staatkundige werkelijkheid. Welnu, als zij daarin consequent willen zijn, moeten zij ook in de Grondwet duidelijk laten uitkomen, dat in de staatkundige werkelijkheid een groot kwantitatief verschil is tussen wetsontwerpen, afkomstig van de Regering, en wetsontwerpen, afkomstig van de Tweede Kamer. De in de nieuwe ontwerpen zo benadrukte gezamenlijkheid van het vaststellen van wetten, mag dan formeel gerechtvaardigd zijn, in de politieke praktijk liggen de zaken toch anders, zoals iedereen in dit Huis en daarbuiten weet.

In dit verband blijf ik het ook merkwaardig vinden, dat in artikel 5.1.7. wordt gesproken over het door de Staten-Generaal aannemen van een voorstel van wet, ook als het gaat om een voorstel vanwege de Tweede Kamer. Dit is gewoon niet correct. Men zou dan moeten spreken over het voorstel van enige leden van de Tweede Kamer omdat de Kamer geen voorstel van haarzelf meer behoeft aan te nemen. Verder wordt in artikel 5.1.5. gesproken over een voorstel van wet, waarvan de Tweede Kamer tot indiening heeft besloten.

Als dan twee artikelen verder wordt gesproken over een wetsvoorstel dat door de Staten-Generaal is aangenomen, dus door beide Kamers, dan moet dit bij onbevanging lezing van de Grondwet tot misverstanden leiden. In de memorie van antwoord hebben de bewindslieden erkend, dat ook gesproken zou worden van aanneming van de Eerste Kamer van voorstellen van wet vanwege de Tweede Kamer. Bezwaar daartegen zou zijn, dat het zou leiden tot langere artikelen. Ik moet zeggen dat ik niet geïmponeerd ben door dit argument. Men kan nu wel medelijden hebben met de scholier of student die later aan de hand van de herziene Grondwet moet trachten te achterhalen waarin een initiatief-wetsvoorstel van de zijde van de Kamer zich onderscheidt van een regeringsontwerp.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over het referendum. Zowel in de Staatscommissie als nu door de Regering wordt het referendum buiten de Grondwet gehouden. Ik heb daar geen

## Verbrugh

overwegende bezwaren tegen, maar er heeft zich langzamerhand een ontwikkeling voorgedaan die zich nog niet voordeed toen de Staatscommissie bestond. Ik vraag mij af, of er in de toekomst geen behoefte zal gaan bestaan aan een bepaalde goed gereglementeerde vorm van volksraadpleging, waarbij ik in het bijzonder denk aan de nu op handen zijnde brede maatschappelijke discussie over kernenergie. Ik vrees dat deze door de Regering geëntameerde brede maatschappelijke discussie tot onbevredigende resultaten zal leiden alleen al omdat de vorm waarin het gebeurt zo ongeregeld is.

Wil men de bevolking een dergelijke brede inspraakmogelijkheid geven, dan zal dat slechts dan niet tot frustraties leiden als er een duidelijke welomschreven wettelijke omschrijving aan ten grondslag ligt. Nu verzet de Grondwet zich niet tegen een consultatief referendum. In de nota naar aanleiding van het eindverslag erkent de Regering ook dat voor zo'n referendum op landelijk niveau wel wettelijke maatregelen nodig zouden zijn. Daarna merkt zij op, dat zij aan zulke wetgeving niet wil werken, omdat zij ook tegen een consultatief referendum grote bezwaren heeft. Vervolgens merkt de Regering op dat het niet wordt uitgesloten dat voor een bepaald geval bij wet in een consultatief referendum kan worden voorzien. De laatste uitspraak lijkt mij de meest belangrijke. Het zal immers vrijwel altijd slechts om zeer bijzondere gevallen gaan en daar is dan inderdaad wetgeving voor nodig, constitutionele wetgeving, die dan ook beter een grondslag in de Grondwet kan vinden. Wil de Minister nog eens zijn mening hierover naar voren brengen, dus ook in het licht van de brede maatschappelijke discussies die zich hier gaan voordoen?

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben begonnen te spreken over de geringe belangstelling voor de herziening van de Grondwet. Ik zou er nu nog wat specifiek op in willen gaan. Ik denk namelijk dat er veel meer belangstelling voor de Grondwet zou zijn als er een mogelijkheid zou zijn om de resultaten van onze wetgevende arbeid formeel te toetsen aan de Grondwet. Een van de voorwaarden waaraan onze wetgeving moet voldoen, is dat zij binnen de grenzen van de Grondwet blijft, maar dat is natuurlijk nog niet bepalend voor de aard van de wet. Wenselijkheid en ook politieke belangen en haalbaarheid geven het karakter van de wet aan, maar die kunnen dan wel

eens tot resultaten leiden die op gespannen voet staan met de eis van het binnen de grenzen blijven van de Grondwet. Het zou daarom, zowel om de betekenis van de Grondwet goed te doen uitkomen als om de wetgever binnen de door de Grondwet bepaalde grenzen te laten opereren, geen overbodige luxe zijn als er in ons bestel een onafhankelijk toetsingsorgaan zou zijn.

Thorbecke, die de onschendbaarheid van de wetten 'een nieuwe spreuk noemde' en niet gewild had, zei dat de Grondwet geen loutere vorm mag zijn, maar een nationale kracht moet wezen. Aan die wens van Thorbecke voldoet de huidige situatie duidelijk niet optimaal. Wij hebben iets van het Britse systeem – waar helemaal geen grondwet is – in onze wetgeving. Als men in ons land ten aanzien van een bepaald wetsontwerp opmerkt dat het in strijd is met de Grondwet, dan zijn er tal van grensgevallen denkbaar waarbij dit argument weinig indruk maakt, in elk geval minder dan in de V.S., de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Noorwegen of Oostenrijk die de een of andere vorm van toetsing kennen. Er zijn uit het recente verleden in ons land ook wel degelijk voorbeelden te noemen van producten van wetgevende arbeid waarbij de vraag naar de relatie met de Grondwet mijns inziens terecht werd gesteld. Ik denk bij voorbeeld aan het al of niet geoorloofd zijn van het invoeren van een kiesdrempel, bepalingen inzake de vrijheid van onderwijs, de uitzending – voor zover gedwongen – van Nederlandse militairen naar Libanon en de relatie tussen een in te voeren vermogensaanwastdeling en het onteigeningsrecht in de Grondwet. Bij al die voorbeelden gaat het niet bepaald om zaken van ondergeschikt belang.

Minister **Wiegel**: Zeker niet, maar keert een aantal voorbeelden zich in wezen niet tegen uw stelling? Over de kiesdrempel en de vrijheid van onderwijs zijn hier zeer grondige politieke discussies gehouden, waarin met name de grondwettige aanvaardbaarheid zeer uitvoerig aan de orde kwam.

De heer **Verbrugh** (GPV): Er is een grens tussen politiek en recht. Als er hier over bij voorbeeld de kiesdrempel wordt gediscussieerd, spelen de politieke belangen daarbij een grote rol.

Minister **Wiegel**: Ik herinner mij die discussie nog heel goed. Met name over de grondwettigheid van de invoering van een bepaalde kiesdrempel is hier zeer grondig van gedachten ge-

wisseld. Bepaalde groeperingen, die misschien wel belang hadden bij een hogere kiesdrempel, hebben zich daar principieel tegen verzet.

De heer **Verbrugh** (GPV): Of bij een lagere!

Minister **Wiegel**: Goed, maar juist die principiële discussie hoort hier thuis.

De heer **Verbrugh** (GPV): Dat ben ik met u eens en ik ben u ook dankbaar voor deze woorden. Ik wil ook geenszins suggereren dat men er hier maar wat met de pet naar gooit. Het rechtsgevoel wordt volgens mij echter beter bevredigd als er uiteindelijk een voornamelijk juridisch gekwalificeerd college is dat hierover een oordeel velt. Ik erken dat er bevoegdheidsgrenzen zijn tussen politiek en recht. Ik meen dat de introductie in onze constitutie van een onafhankelijk toetsingsorgaan voor door de Staten-Generaal aanvaarde wetsontwerpen – misschien ook voor reeds goedgekeurde wetten – zou getuigen van een belangrijke staatsrechtelijke vernieuwing, die bovendien een grote impuls zou zijn voor de ontwikkeling van ons staatsrecht in de richting van grotere zekerheid. Ik hoop dat de Minister hierop in zijn antwoord nog wil terugkomen en het niet wil laten bij deze enkele interruptie.

Staatssecretaris **Haars**: Ontneemt de geachte afgevaardigde hiermee niet een belangrijk aantal rechten aan het parlement? Ondergraaft u het parlement hier niet mee?

De heer **Verbrugh** (GPV): Ik heb al enkele keren gezegd dat men moet erkennen dat er een bevoegdheidsgrens is tussen recht en politiek. Als die grens wordt overschreden, is het waar wat u zegt. Als men dit onderscheid in ogen houdt, heeft men voor de daarvoor in aanmerking komende zaken de grotere zekerheid van een juridisch eindoordeel.

Ik kom tot wetsontwerp 15 048, dat handelt over ambtenaren. Mijn fractie acht de aanvulling van het oorspronkelijke artikel met een bepaling inzake de bescherming bij de arbeid en de inzake medezeggenschap, welke bij nota van wijzigingen is aangebracht, geen directe verbetering. In het oorspronkelijke voorstel schreef het sociale grondrecht volgens artikel 1.18., tweede lid, een wettelijke regeling voor, voor allen die arbeid verrichten. Daarbij werd aangegeven waarop deze regeling in ieder geval betrekking moest hebben. In overeenstemming met het karakter van een sociaal grondrecht, had deze bepaling algemene werking. Daaraan

## Verbrugh

werd niet afgedaan door het voorstel om in artikel 5.2.10. een afzonderlijke wettelijke regeling te verlangen inzake ambtenaren, waarmee tot uitdrukking werd gebracht dat de bijzondere positie van ambtenaren tot een speciale wettelijke regeling behoort te leiden.

Artikel 1.18 bleef daardoor zijn algemeen karakter behouden, maar bij de uitwerking ervan zal ten aanzien van ambtenaren bovendien rekening moeten worden gehouden met artikel 5.2.10. Nu wordt inzake ambtenaren artikel 1.18 in feite geheel vervangen door een bijna gelijklopend artikel 5.2.10. Het sociaal grondrecht voor ambtenaren krijgt dan niet alleen in de wet een wat andere uitwerking, ook de basis in de Grondwet gaat verschillen. Ook uit een oogpunt van wetssystematiek lijkt mij dat niet zo aantrekkelijk.

Ik ben slechts ten dele gerustgesteld door de opmerking in de memorie van antwoord dat het niet maken van onderscheid tussen rijksambtenaren en ambtenaren van andere publiekrechtelijke lichamen niet behoeft te leiden tot toenemende centralisering. In de praktijk zien we immers een neiging tot uniform maken, die neerkomt op centralisering. Ik denk aan de rechtspositionele regelingen inzake huwelijk en samenwonen. Daarbij is zeer duidelijk de tendens tot algehele gelijkschakeling te onderkennen. Het nu voorgestelde artikel van de Grondwet is op dergelijke zaken bepaald geen rem.

Dat neemt niet weg dat mijn fractie met instemming kennisnam van de opvatting van de Regering, dat er alle ruimte overblijft voor een verschillende regeling van materieel ambtenarenrecht van rijksambtenaren en van andere ambtenaren. Nu kan worden volstaan met de vaststelling dat het nieuwe grondwetsartikel op geen enkele wijze vooraf een bepaalde richting aanwijst voor de ontwikkeling van dat ambtenarenrecht. Is dat juist? Onder-schrijft de Minister deze visie?

Dan kom ik toe aan wetsontwerp 15575, de bepalingen inzake de belastingen. Daarmee raken wij aan de oorsprong van ons parlementaire stelsel, want als de vorsten vroeger geld nodig hadden, dan riepen zij de vertegenwoordigers van hun onderdanen bijeen die zich al dan niet akkoord verklaarden met de schattingen. Die verklaringen kwamen vaak pas nadat bepaalde rechten werden toegestaan. In de moderne verzorgingsstaat zijn de kaarten echter anders geschud. Als men bij voorbeeld spreekt over het omgekeerde budgetrecht van de Kamer, dan doelt men op

de totaliteit van de specialistische kamerleden, die ieder voor zich nieuwe uitgaven van de overheid op hun deel-terrein eisen.

De heer Zijlstra heeft eens gezegd, dat in deze tijd de Minister van Financiën de grootste vriend van de belastingbetaler is, omdat hij ervoor moet zorgen, dat de uitgaven niet de pan uit rijzen. Dat zal vooral nu wel gelden. Is het in deze situatie niet meer noodzakelijk dan ooit om in de Grondwet zeer nauwe grenzen te trekken waar het de bevoegdheid tot belastingheffing betreft? De heer Van Rooijen heeft hierover al veel goeds gezegd. Ik merk nog op dat de huidige Grondwet die nauwe grenzen ook kent. Op twee manieren zijn ze aangegeven. In de eerste plaats door de negatieve formulering 'geen belastingen kunnen worden geheven dan uit kracht van de wet' en in de tweede plaats door het gebruik van de woorden 'uit kracht van een wet'. Zowel de Staatscommissie als de Raad van State waren van mening, dat die woorden wijzen op een mogelijkheid van delegatie die slechts zeer beperkt is. In de nu voorgestelde formulering wordt feitelijk het 'neen, tenzij' vervangen door het 'ja, mits'. De term 'uit kracht van wet' wordt vervangen door de meer algemene delegatieformule.

Het argument van de Regering voor deze laatste wijziging, dat in de schriftelijke voorbereiding steeds als eerste naar voren is gebracht en dat dus kennelijk als het belangrijkste wordt gezien, is het argument van de uniformiteit van formulering. Afgezien van het feit dat ik deze redenering nogal formalistisch vind, vraag ik mij af of niet juist in dit speciale geval van de belastingheffing van de algemene formulering moet worden afgeweken, om daarmee zeer duidelijk te maken dat het hierbij om een zeer speciaal geval gaat, waarin extra voorzichtigheid is geboden. De Regering erkent immers in de memorie van antwoord dat de delegatiemogelijkheid in de Grondwet in principe onbeperkt is. De beperktheid van de delegatiebevoegdheid zal moeten worden afgeleid, rekening houdend met onderwerp, historie en strekking van het grondwetsartikel, zo stelt de memorie van antwoord. Waarom zou men die beperktheid dan niet rechtstreeks afleidbaar maken uit de tekst van de Grondwet zelf, namelijk door het hanteren van een afwijkende formulering?

Het tweede argument dat wordt aangevoerd, is dat het hanteren van een afwijkende formulering in het geval van de belastingen ertoe zou kunnen leiden, dat men in alle andere gevallen

tot onbeperkte delegatiebevoegdheid zou kunnen concluderen. Afgezien van het feit, dat ik die redenering a contrario toch wel gezocht vind, zou ik willen vragen, of in die gevallen dan niet gekken wordt naar het onderwerp, de historie en het grondwetsartikel, waarvoor de delegatiebevoegdheid geldt. Blijkt nu bij het belastingartikel niet, dat het onderscheid dat de huidige Grondwet maakt tussen 'uit kracht van een wet' en 'de wet geeft regels', dat het een wijze constructie was?

Het derde argument dat de Regering hanteert, is het feit dat een onderscheid gemaakt zal moeten worden tussen belastingen en andere heffingen indien de formulering 'uit kracht van een wet' wordt gehanteerd. Nu zal het maken van een extra onderscheid ook wel weer ingaan tegen de 'hier zet men koffie en over'-systematiek en de beknoptheid van de voorgestelde nieuwe Grondwet, maar dit argument is nu al zo vaak bestreden, dat het nauwelijks nog kracht heeft.

Ik wil hierover bovendien nog een vraag stellen. Waarom zou er nu, in de optiek van de Regering, bij hantering van de term 'uit kracht van een wet' eigenlijk een onderscheid moeten worden gemaakt tussen belastingen en andere heffingen? De Regering zei immers, dat aan deze term geen zelfstandige juridische betekenis kon worden toegekend? Daarom wil ik toch wel horen, of de term 'uit kracht van een wet' volgens de Regering nu wel of geen extra beperkende betekenis heeft.

Ten slotte wil ik nog enige aandacht besteden aan wetsontwerp 15681, inzake de uitzonderingstoestanden. Het viel mij op dat de Regering in de schriftelijke voorbereiding zeer zorgvuldig te werk was gegaan. Hulde! Gaarne wil mijn fractie zich verenigen met de algemene strekking van de voorgenumen wijziging. Ik maak dan ook van de gelegenheid gebruik om op te merken, dat de onderscheiding van de kerkelijke zaken, waar de overheid géén zeggenschap over heeft, en de burgerlijke zaken, waar de overheid wél zeggenschap over kan hebben, zowel in de huidige als in de nu voorgestelde artikelen van de Grondwet duidelijk blijkt. Immers, als de uitzonderingstoestand wordt ingesteld, kunnen volgens deze artikelen bij voorbeeld de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering worden beperkt, maar niet de vrijheid van godsdienstig belijden. Ziet ook de Minister hierin geen gunstig verschil met bij voorbeeld de slotakte van Helsinki, waarin de godsdienstvrijheid en de andere vrijheden onder één

## Verbrugh

noemer zijn gebracht? Want als gevolg van het op één noemer brengen zullen bij een uitzonderingstoestand, die in de Oosteuropese landen eigenlijk constant aanwezig wordt geacht, niet alleen de vrijheid van vereniging en zovoorts verloren gaan, maar ook de vrijheid van godsdienstig belijden, die juist in het voorgestelde artikel 5.2.6 met een extra waarborg omgeven wordt.

Ik vraag graag hierover het oordeel van de Regering, omdat dit oordeel gunstige consequenties kan hebben voor het buitenlands beleid van Nederland met deze Grondwet bij de verdediging van vrijheid van godsdienst in bijvoorbeeld de Oostbloklanden.

Ik zal dit toelichten. Men kan voor de vrijheid van godsdienst pleiten. Maar als men meteen pleit voor de vrijheid van godsdienst, vrijheid van drukpers en vrijheid van vereniging en vergadering, denken de heren in het Kremlin, of waar zij ook mogen zitten, dat de stoel onder hen wordt uitgetrokken. Als voorlopig alleen de vrijheid van godsdienst wordt toegestaan, behoeft daar echter nog niet onmiddellijk uit te volgen dat hun stoel in gevaar komt. Daarom is het pleit voor vrijheid van godsdienst dikwijls een goed begin. Juist in onze wetgeving is een mooi aanknopingspunt aanwezig om te verwijzen naar de mogelijkheid waarop er ook onder een uitzonderingstoestand toch vrijheid van godsdienst kan worden erkend. Ik verneem daarover graag iets van de Minister.

Met de Raad van State blijf ik van mening, dat het ongewenst is om de term 'de openbare orde en de politie' niet meer in de nieuwe Grondwet op te nemen. Ook bij de regeling van uitzonderingstoestanden moet duidelijk blijken dat de overheidsbevoegdheid begrensd is en primair betrekking heeft op de zorg voor de openbare samenleving en de gezagshandhaving. Ik heb mij enigszins verwonderd over de problemen die de Regering maakt over de term 'de openbare orde en de politie'. Het is toch nauwelijks geloofwaardig dat men in de toekomst nog met succes de, volgens de Regering oorspronkelijke, uitgebreide betekenis van deze term zal kunnen hanteren. Was het niet eenvoudiger geweest om de term te handhaven en in de toelichting bij het wetsontwerp kort te verwijzen naar deze oude betekenis en daarbij op te merken dat deze vanzelfsprekendheid nu alle geldigheid heeft verloren?

Ik vind de redenering van de Regering nogal gezocht. In het in de schriftelijke stukken reeds genoemde

artikel van mr. Clarenbeek wordt er o.m. op gewezen dat de nu onvoldoende duidelijk geachte woorden ook worden genoemd in artikel 34 van het Statuut, verder dat er bij de parlementaire behandeling van de Oorlogswet op het onderhavige punt géén onduidelijkheid bestond en ten slotte dat er in de toelichting bij artikel 14 van die wet met geen woord over is gerept. Ik blijf het onbevredigend vinden, dat waar de Regering zelf er zoveel waarde aan hecht om de bijzondere bevoegdheden bij een uitzonderingstoestand zo beperkt en zo zorgvuldig mogelijk te omschrijven, zij op dit punt zoveel onnodige verwarring veroorzaakt.

Mijn fractie heeft ook moeite met de in het derde lid expliciet verwoorde bevoegdheid van de Staten-Generaal om telkens wanneer zij dat nodig oordelen te kunnen beslissen over het voortduren van de afgekondigde uitzonderingstoestand. Ik meen dat aan het verlenen van deze bevoegdheid de logica ontbreekt. In de eerste plaats is het de vraag of tijdens een uitzonderingstoestand de situatie wel zodanig is, dat de Staten-Generaal hoe dan ook kunnen samenkomen. Als dit bijvoorbeeld door overmacht niet mogelijk is, kan het artikel niet functioneren. Maar als de Staten-Generaal wél kunnen samenkomen, houdt dit meteen in dat deze de Regering te allen tijde ter verantwoording kunnen roepen. Is er wel reden om dit middel dat de Staten-Generaal bezitten nu ineens onvoldoende te achten en de feitelijke beslissingsbevoegdheid over het al of niet voortduren bij het parlement te leggen? Het is toch de Regering die primair de verantwoordelijkheid draagt voor de noodzakelijke maatregelen die verband houden met de uitzonderingstoestand? Als de Regering op dit punt toch een extra bevoegdheidsbeperking van de Regering wil vastleggen, kan zij dan niet beter wensen dat de Grondwet vastlegt, dat bij een ingestelde uitzonderingstoestand wordt bepaald, voor welke termijn hij geldt? Het parlement is dan vrij om te beslissen of het die termijn wil aanvaarden of eventueel wijzigen. Ik zou het op prijs stellen indien de Minister ook hierop nader zou willen ingaan.

□

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil beginnen met de algemene opmerking dat ik veel lof heb voor de opzet van de betrokken wetsontwerpen, zoals ook voor vorige wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet het geval was. Niet alleen wordt erg veel dood hout in de be-

staande Grondwet gekapt, niet alleen wordt veel ouderwets woordgebruik verwijderd, maar wij krijgen ook een overzichtelijker, duidelijker, systematischer en eenvoudiger van inhoud zijnde tekst.

Op enkele onderwerpen wil ik toch nader ingaan. Ten aanzien van het wetsontwerp nr. 15 047 over de wetgevende macht merk ik om te beginnen op, dat ik groot bezwaar heb tegen bepaalde teksten ten aanzien van de initiatief-wetsontwerpen. De oude Grondwet geeft dit recht aan de Staten-Generaal in artikel 126, met de bewoordingen dat de Staten-Generaal het recht hebben om voorstellen van wet aan de Koning te doen, en beperkt het vervolgens in artikel 127 tot alleen de Tweede Kamer. De nieuwe Grondwet geeft de gang van zaken bij wetsontwerpen van de Regering en bij initiatief-wetsontwerpen een meer gelijkwaardige aandacht dan in de oude Grondwet het geval was. Daardoor rees het probleem hoe de term 'indienen' moest worden gebruikt. Dat is bij reringwetsontwerpen eenvoudig: door of vanwege de Koning. Maar bij initiatief-wetsontwerpen is het moeilijk.

Het vasthouden aan de oude situatie dat het recht van initiatief bij de Tweede Kamer als zodanig berust, had tot gevolg dat met 'indienen door de Tweede Kamer' van een wetsontwerp in de voorgestelde tekst bedoeld wordt: het na aanneming door de Tweede Kamer van een initiatief-wetsontwerp dit aan de Eerste Kamer voorleggen. Dat blijkt ook uit de voorgestelde tekst van artikel 5.1.5, waarin staat dat zodra de Tweede Kamer tot indienen van een voorstel heeft besloten, zij dit zendt aan de Eerste Kamer.

Naar mijn mening is dat een nogal gekunstelde constructie. Daardoor is voor de handeling van het lid (of van de leden) van de Tweede Kamer dat met een voorstel van wet komt, in het derde lid van het voorgestelde artikel 5.1.2. de term 'aanhangig maken' ingevoerd. De nieuwe tekst van 5.1.6 zegt nu, dat bij een behandeling van een wetsontwerp in de Staten-Generaal dit wetsontwerp door of vanwege de indieners kan worden ingetrokken. Bij een reringwetsontwerp is die indieneer de Koning of een Minister; in de praktijk is het uiteraard een Minister.

Het lijkt mij reëel dat deze te allen tijde tot intrekking kan besluiten tijdens de procedure. Bij een initiatiefwetsontwerp is de indieneer echter de Tweede Kamer zelf. Alleen de Tweede Kamer als zodanig kan een door haar aanvaard initiatiefwetsontwerp tijdens de

## Van der Spek

procedure in de Eerste Kamer intrekken. Dat is uitdrukkelijk ook zo gewild door de Regering, zoals blijkt uit de tekst van de memorie. Mijns inziens is daardoor echter een onjuiste ongelijkheid geïntroduceerd tussen de 'aanhangigmakers' van een initiatiefwetsontwerp en de Minister als indiener van een regeringswetsontwerp.

Ik vind dat het lid (of de leden) van de Tweede Kamer dat een initiatiefwetsontwerp heeft voorgesteld dat ontwerp tijdens de Eerste-Kamerprocedure zelf moeten kunnen intrekken, zoals een Minister het kan met zijn wetsontwerp. Bovendien wordt door artikel 5.1.6 nu de indruk gewekt, dat de aanhangigmakers van het initiatiefwetsontwerp tijdens de procedure in de Tweede Kamer het niet meer kunnen intrekken. Dan is er namelijk nog geen indiener. Het is wel niet de bedoeling – dat blijkt uit de memorie van antwoord – maar het zal allicht zo worden uitgelegd. Ik vind dat ook heel begrijpelijk. Immers, bij het regeringswetsontwerp is de tekst van artikel 5.1.6 duidelijk limitatief bedoeld. Er staat dat de indiener het kan intrekken. Bedoeling is uiteraard dat allèen de indiener het kan intrekken en niet ook de Raad van State, de kroonprins, de Hoge Raad, de Algemene Rekenkamer of wie dan ook. Men concludeert naar mijn mening terecht, dat ook bij een initiatiefwetsontwerp alleen de indiener het kan intrekken. Dat wil zeggen dat het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer überhaupt niet kan worden ingetrokken. Ik heb daar grote bezwaren tegen. Al die moeilijkheden hadden kunnen worden vermeden door in artikel 5.1.2 het recht van initiatief toe te kennen aan een of meer leden van de Tweede Kamer in plaats van aan de Tweede Kamer als zodanig. Daarop krijg ik graag commentaar van de Regering.

Te maken met deze problematiek heeft de kwestie van het terugzittingsrecht van de Eerste Kamer, waarover wij de brief en de notitie onder 16 131 hebben gekregen. Ik ben voor het afschaffen van de Eerste Kamer. Zolang zij er echter is, is een suspensief verwerpingsrecht van de Eerste Kamer beter dan de huidige situatie. Ik doel op de suggestie van indertijd van de heer Van Thijn, dat de Eerste Kamer na het aannemen van een wetsontwerp door de Tweede Kamer gedurende drie maanden een eenmalige gelegenheid krijgt om het terug te zenden naar de Tweede Kamer ter heroverweging, waarbij de Tweede Kamer het laatste woord heeft. Doet de Eerste Kamer niets, dan wordt het

wetsontwerp automatisch wet. Er is dan wel een extra voorziening nodig voor wetsontwerpen die een spoedbehandeling vereisen. In dat geval kun je moeilijk de termijn van drie maanden aanhouden.

Minister Wiegel heeft in zijn notitie in stuk 16 131 argumenten aangevoerd tegen het suspensief verwerpingsrecht die ik allesbehalve onzinnig vind. In de eerste plaats noemt hij het argument dat de Eerste Kamer dikwijls van dit recht gebruik zal maken omdat zij dat zal verkiezen boven het verwerpen van een wetsontwerp op grond van een klein voor haar onaanvaardbaar onderdeel en boven het aannemen ervan ondanks een klein nauwelijks aanvaardbaar onderdeel. Ik denk dat meer wetsontwerpen zullen worden teruggezonden naar de Tweede Kamer dan er op dit ogenblik door verwerping in de Eerste Kamer stranden (waarbij overigens, om de betrokken lacune in de wetgeving op te vullen, weer een hele nieuwe procedure van de indiening van een wet enz. moet worden begonnen). Er zal dus een aantal wetsontwerpen wegens een detail worden teruggezonden in plaats van niet zijn aangenomen en dat betekent een zekere verzwaring van de wetgevingsprocedure, althans in bepaalde gevallen.

Onjuist is evenmin het tweede argument van de Minister, namelijk dat de houding van de Eerste Kamer zal gaantenderen in de richting van het meebepalen van de inhoud van wetsontwerpen en dus in de richting van een Kamer met dezelfde bevoegdheden als de Tweede Kamer. Als dat waar is gaat het een beetje in tegen de achtergrond van de voorstellen van de heer Van Thijn, namelijk het verzwakken van de positie van de Eerste Kamer, doordat de Tweede Kamer in zijn visie altijd het laatste woord heeft. Na de tweede behandeling van een wetsontwerp in de Tweede Kamer zou de Eerste Kamer er niet meer aan te pas komen.

Ondanks die door mij zeer serieus genomen bezwaren veronderstel ik dat in zoveel gevallen winst aan tijd en moeite zal worden geboekt, dat die bezwaren voor mij niet doorslaggevend zijn. Ik blijf dus toch de gedachte van het suspensief verwerpingsrecht bepleiten.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over de kwestie van de bekrachtiging in wetsontwerp 15 047. Artikel 5.1.7 schrijft voor dat na aanneming van een wetsontwerp door Tweede Kamer en Eerste Kamer ook een bekrachtiging door de Koning plaatsvindt, voordat het wet wordt. Ik wil verder

gaan dan de Partij van de Arbeid in het voorlopig verslag. Die wijst weliswaar af dat na aanneming door Tweede en Eerste Kamer een wetsontwerp zonder meer door de Regering kan worden tegengehouden, maar vindt een automatische bekrachtiging anderzijds toch ook te ver gaan. Ik ben voorstander van een automatische bekrachtiging of nog beter: helemaal geen bekrachtiging. Vanuit democratisch oogpunt ligt het, naar mijn mening, voor de hand dat de wil van het parlement op deze wijze de doorslag geeft.

Het heeft mij verbaasd dat er in dit wetsontwerp zo weinig wordt geregeld over de verhouding van regering en parlement, afgezien dan van de procedure bij de behandeling van een wetsontwerp. Ik heb niet de indruk dat er nog wetsontwerpen op stapel staan, waarin die verhouding nader wordt geregeld. Er zijn in de loop der tijd heel wat ongeschreven regels van staatsrecht tot stand gekomen, waarvan het, naar mijn mening, voor de hand zou liggen, die nu eens in de grondwet op te nemen.

Minister **Wiegel**: Noem er eens een paar.

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik kom erop: bij voorbeeld dat het aannemen van een motie van afkeuring of van wantrouwen leidt tot het aftreden van het kabinet of van de minister. Dat is een gegroeide zaak, die incidenteel begon en langzaam is uitgegroeid tot een algemene regel. Alleen kwam men er nooit toe dat te formaliseren. Waarom nu eigenlijk niet? In allerlei andere landen zijn precieze bepalingen over deze gang van zaken in de constitutie opgenomen. Ik vind het heel zinnig dat dat gebeurt, al is op zichzelf het feit dat andere landen dat doen niet doorslaggevend. Ik noem het slechts als extra argument. In de nieuw voorgestelde grondwetsartikelen worden wel benoemingen van ministers en staatssecretarissen geregeld, inclusief details, zoals wie de benoemingsbesluiten (en de ontslagbesluiten) ondertekent. Ik vind het dan gek dat er niets geregeld wordt over de vraag wanneer een minister of staatssecretaris behoort af te treden. Daarom moet het nu geregeld worden.

Het zou naar mijn mening voor de hand liggen dat ook de staatkundige gevolgen van andere daden van het parlement dan het aannemen van wetsontwerpen in de grondwet zouden worden geregeld. De ene regering na de andere pleegt, vooral de laatste jaren, hele reeksen door de Tweede Kamer aangenomen moties naast zich

## Van der Spek

neer te leggen. Nu weet ik wel dat er altijd een mogelijkheid is om erop terug te komen, als je het heel erg vindt zelfs met een motie van wantrouwen. Het is echter duidelijk dat de problemen die daardoor ontstaan, crisis, nieuwe verkiezingen, eindeloze kabinetsformaties, de Kamer er, ook in belangrijke zaken, dikwijls van weerhouden dat zware middel te gebruiken. Ook hier zou, zoals bij een initiatief-wetsontwerp en bij een motie van afkeuring, de regel moeten gelden dat door de Tweede Kamer aanvaarde moties behoren te worden uitgevoerd. Dat zou in de Grondwet moeten worden neergelegd. Vanuit het oogpunt van de democratie is dat de enige normale gang van zaken. Waarom is over dit soort zaken niets in de nieuwe wetsontwerpen geregeld?

Over het wetsontwerp inzake de uitzonderingstoestand, 15 681, wil ik het volgende zeggen. Ik vind het de vraag of je dat allemaal moet regelen. Het is duidelijk dat calamiteiten, die de gewone gang van zaken onmogelijk maken, altijd denkbaar zijn. In deze tijd is het vooruitlopen op zo'n moeilijke toestand in vele gevallen onvoorstelbaar, zo onvoorstelbaar dat het treffen van een regeling daarvoor eigenlijk een onzinnige zaak wordt. Het prejudiciëren op noodtoestanden kan zelfs onverstandig en gevaarlijk zijn. Het regelen in de Grondwet en vervolgens in de wet is altijd een onbevredigende zaak.

Het afkondigen van de uitzonderingstoestand blijft op zichzelf altijd een ondemocratisch handelen. Er zit een groot risico van misbruik in. De memorie van antwoord betuigt bijval aan opmerkingen hierover van de Partij van de Arbeid-fractie in het voorlopig verslag en zegt dat er een zeer hoge drempel moet worden overschreden voor men tot afkondiging van de uitzonderingstoestand overgaat en dat tot het uiterste gestreefd moet worden naar het beheersen van de toestand met de normale wetgeving. Dat blijven natuurlijk toch wensen, vrij vage uitspraken.

De vraag is hoe ver de beperking van bevoegdheden en van grondrechten, waarover het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.2.6 spreekt, zal gaan, ten eerste in de wet, ten tweede in bepalingen krachtens de wet en ten derde in de praktijk. Ik vind dat de waarborgen zeer ver zouden moeten gaan. In dit kader vind ik het positief dat in het derde lid van artikel 5.2.6 de invloed van de Staten-Generaal wordt vastgelegd, maar eigenlijk vind ik be-

perkingen van democratische bevoegdheden en grondrechten altijd uit den boze.

Nu is het motief de handhaving van de in- en uitwendige veiligheid. Ik vind dat dit motief veel te lichtvaardig wordt gebruikt. Bedoeld is natuurlijk – al staat het er niet – de in- en uitwendige veiligheid van de Staat. Ik zou de vraag willen opwerpen, of dat altijd zo'n nastrevenswaardig doel is. Mijns inziens moet het gaan om de mensen. Natuurlijk is de achterliggende gedachte, dat de belangen van de Staat en de belangen van de mensen van of in die Staat in hoge mate samenvallen de begrippen zijn. Dat is echter dikwijls niet het geval. Het rigide Staatsbegrip van de laatste honderd jaar of zo – overigens in Oost-Europa zo mogelijk nog rigider dan in West-Europa – een begrip dat steeds rigider aan het worden is maakt naar mijn mening, dat de Staat in toenemende mate vijand van zijn inwoners kan worden. Ik denk daarbij bij voorbeeld aan de moderne wapenning. Daarmee is de Staat wellicht te redden, terwijl zijn bewoners dood zijn ten gevolge van de gebruikte middelen. Er is dan slechts een abstractie gered. Kortom, ik heb grote twijfels ten aanzien van dit wetsontwerp.

Ik kom nu tot het wetsontwerp 16 086 betreffende de introductie van het grondrecht van de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Ik juich dat zeer toe. Lof voor het initiatief van collega Kappeyne van de Coppello, dat hiertoe heeft geleid, is mijns in-

ziens op zijn plaats. Dat er beperkingen worden genoemd, lijkt onvermijdelijk in verband met verplichtingen voor medische keuring en dergelijke, in de stukken genoemd. De wet, waarin die beperkingen worden vermeld, zal naar mijn mening uiterst terughoudend en zorgvuldig moeten zijn, zeker waar het delegatie betreft. Anders wordt het een loze bepaling in de Grondwet. De memorie van toelichting zegt, sprekend over de taken van de overheid, ten eerste dat de overheid een onthoudingsplicht heeft en ten tweede, dat zij de plicht heeft het klimaat te scheppen, waarin dit grondrecht daadwerkelijk gestalte krijgt. Ik vind dat de Regering erg voorzichtig is met het trekken van verdere consequenties ten aanzien van de plichten van de overheid, bij voorbeeld op het punt van de milieubewaking.

De horizontale werking van dit grondrecht zal naar mijn mening moeten optreden, wil het inderdaad betekenis krijgen. Ook hierbij vind ik de memorie van toelichting erg voorzichtig, want die stelt slechts, dat een horizontale werking van aspecten van dit recht niet uitgesloten wordt geacht. Desondanks vind ik het zeer positief, dat überhaupt hierover een bepaling in de Grondwet zal worden opgenomen.

De (algemene) beraadslaging wordt geschorst.

De **Voorzitter**: De Regering zal antwoorden op dinsdag 10 of woensdag 11 juni aanstaande.



De CDA-kamerleden Scholten (l) en Faber

## Voorzitter

Ik stel voor, het verslag van de vorige vergadering goed te keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.50 uur.

## Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen

1°. negen Koninklijke boodschappen, ten geleide van:

de naturalisatie-wetsontwerpen nrs. 16/172 t/m 16 179;

wetsontwerp Verlenging van de Machtigingswet inschrijving studenten (16 209).

Deze Koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld.

2°. zeven brieven van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij zich in haar vergadering van 27 mei 1980 heeft verenigd met de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van (Rijks-)wet, gedrukt onder de nummers 11 069, 11 907, 12 037, 13 259, 13 891, 14 348 en 15 563, R 1118.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

3°. een brief van de Minister van Financiën, over de herverzekering van exportkredieten in verband met het handels- en dienstenverkeer met Chili (15 800-IX B, nr. 24).

De voorzitter stelt voor, deze brief voor kennisgeving aan te nemen;

4°. de volgende brieven:

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, over de instelling van een Interne Accountantsdienst bij zijn departement;

een, van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, met zijn circulaire aan de gemeentebesturen, betreffende de gevolgen van de nadere ombuigingen 1980 voor de uitkeringen uit het Gemeentefonds;

twee, van de Minister van Financiën, t.w.: een, over de stortingen van geldleningen ten laste van de Staat in het eerste kwartaal 1980; een, over de toepassing van artikel 12 van de Comptabiliteitswet 1976 op de begroting van uitgaven van het Gemeentefonds voor 1980;

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, over de ontwikkeling van het IJsselmeergebied;

een, van de Minister van Landbouw en Visserij, met het verslag van de 20e FAO-conferentie.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven niet te doen drukken en ze voor kennisgeving aan te nemen; de bijgevoegde stukken liggen op de griffie ter inzage;

5°. de volgende brieven:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, met het EEG-jaarverslag 1979 (16 211);

een, van de Minister van Binnenlandse Zaken, naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980 (16 213);

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, over de toelating van eerstejaarsstudenten in bepaalde studierichtingen (16 207);

een, van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, met een beleidsnotitie over de voortzetting van het OVWJ-beleid (16 206);

een, van de Staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken, over het interimrapport Deskundigengroep Levensverzekeringen (16 201);

een, van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, met een notitie naar aanleiding van de uitvoering van de motie-Weijers inzake het woonwagenbeleid (13 471, nr. 16);

twee, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, t.w.:

een, inzake de voortgangsrapportage Oosterscheldewerken (12 449, nr. 43);

een, over de voorhavenplannen bij IJmuiden (15 800-XII, nr. 78);

een, van de Minister van Economische Zaken, inzake de toepassing van een andere tariefstructuur ten behoeve van een verdergaande energiebesparing (15 800-XIII, nr. 89);

een, van de Minister van Sociale Zaken, over de moties-Arbeidsomstandighedenwet (14 497, nr. 186);

een, van de Minister van Sociale Zaken en een, van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, beide, over de huisvesting van buitenlandse werknemers (16 208, nrs. 1-3);

een, van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, over de woonwagenproblematiek (15 800-XVI, nr. 102);

een, van de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, met het eindadvies Nationale Landschapsparken (13 284, nr.3).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

6°. de volgende adressen:

een, van mevrouw C. A. Klein Nagelvoort-Jonas, met betrekking tot successierecht;

een, van C. M. J. E. Parren te Heerlen, met betrekking tot een klacht tegen een advocaat;

een, van P. J. Bolt te Dalfsen, met betrekking tot een studietoelage voor zijn zoon P. D. S. Bolt;

een, van transport- en handelsonderneming J. G. Klumpenaar B.V. te Woudenberg, met betrekking tot de verkoop te Amman van een trekker met oplegger in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Deze adressen zijn gesteld in handen van de Commissie voor de Verzoekschriften;

7°. de volgende brieven e.a.:

een, aantal, over het ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs;

een, van de Raad van Kerken te Wageningen, over de problematiek van de buitenlandse werknemers;

een, van de Vereniging van Dienstweigerders, over het tewerkstellingsbeleid erkende gewetensbezwaarden militaire dienst;

een, van de algemene leraarsvergadering van het ir. Lelylyceum te Amsterdam, over de leseenheden van de eerstegraads vb;

een, van het gemeentebestuur van Sint-Pancras, met een motie inzake de Nota ontwikkelingsmogelijkheden in Noord-Kennemerland;

een, van het bestuur van de Organisatie ter verbetering van de Binnenvisserij, met het jaarverslag 1978/1979;

een, van het bestuur van de Stichting voor Surinamers, over het toelatingsbeleid;

een, van J. P. J. A. M. Verhagen, ten geleide van het artikel 'Grote bedrijven al lang voorbereid op oorlog';

een, van de rector van het Baarns Lyceum, over aanpassing van de examenopgaven voor visueel gehandicapten;

een aantal, over de problematiek van de buitenlandse werknemers;

een, van de secretaris van de leraerenraad van het O. L. Vrouwlyceum te Breda, over de leseenheden van de eerstegraads vb;

een, van M. Brandrigt, naar aanleiding van de gebeurtenissen te Amsterdam op 30 april 1980;

een, van de landdrost van de Zuidelijke IJsselmeerpolders, over de toepassing van de Woonruimtwet 1947 voor Almere;

een, van de directie van het Nederlandse Rode Kruis ten geleide van het jaarverslag 1979;

een, van het bestuur van de Stichting Milieufederatie Limburg, met het rapport '1600 Ha voor C.B.R.';

een, van C. J. Kila, over het na tien jaar buitenlandse verblijf verliezen van het Nederlanderschap voor niet in Nederland of Indonesië geboren Nederlanders;

een, van de voorzitter van het Produktschap voor Pluimvee en Eieren, met een aantal vergaderstukken.

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage; voor zoveel nodig is kopie gezonden aan de betrokken commissies;

8°. de volgende academische proefschriften:

van A. J. A. J. Olgers: 'De onderwijskundige voorbereiding van aanstaande leraren';

van T. Tijnstra: 'Sociologie en Tandheelkunde'; van J. M. G. Meufels: 'De Verenigde Naties en de handhaving van de vrede'.

Deze proefschriften zijn opgenomen in de bibliotheek der Kamer.

