Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET

SUBCOMMISSIE - II

Stac./N.863

Kort verslag van de 20e vergadering van de subcommissie op vrijdag 10 oktober 1969, des namiddags om 14.15 uur.

Aanwezig: de leden Cals (voorzitter), Daudt, mevrouw Fortanier-De Wit, Gruijters, Jeukens en Prins.

Voorts aanwezig: de heer Borman en mevrouw Schutte (notuliste)

Verslag 19e vergadering

Nadat in de tiende regel van blz. 4 voor het woord invloed het woord "persoonlijke" is ingevoegd en op blz. 5 de derde alinea geschrapt is, wordt het verslag vastgesteld.

Notitie mr. Cals

De voorzitter stelt vervolgens een door hem opgesteld en aan de leden van de subcommissie uitgereikt schema voor hoofdstuk 2 aan de orde.

Dit schema luidt aldus:

HOOFDSTUK 2 - REGERING

(Par. 1 Koning en Ministers)

artikel a.

1. De regering wordt gevormd door koning en ministers.
2. De ministers zijn verantwoordelijk; de koning is onschendbaar.
3. Alle Koninklijke besluiten worden door een of meer ministers mede-ondertekend.

Par. 2 (of 1?) Koning.

artikel b.

De Kroon van het Koninkrijk der Nederlanden wordt erfelijk gedragen door Koningin Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en (bij opvolging) door haar wettelijke opvolgers.

artikelen c. en volgende

In hoofdlijnen conform artt. 15 t/m 28 proeve met dien verstande, dat de term 'koning' in de artt. 19 en 20 lid 1 wordt vervangen door: regering.

Par. 3 (of 2?) Ministers.

artikel d.

De ministers worden bij Koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

- artikel e. -

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10
KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62
http://resolver.huygens.knaw.nl/inventaris/commissies/onderzoeksgids/
KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

artikel e.

1. De ministers vormen tezamen de ministerraad.
2. De voorzitter wordt bij Koninklijk besluit benoemd en draagt de titel minister-president.

artikel f.

1. Bij Koninklijk besluit worden ministeries ingesteld en de ministers aangewezen, die met het beheer daarvan zijn belast.
2. Bij Koninklijk besluit kunnen onderministers benoemd worden enz. (cfm. art. 32, lid 2 proeve)

artikel g.

(gelijkluidend aan art. 33 proeve)

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

par. 1. art. a.

De heer Daudt vraagt zich af of de term "Koninklijke besluiten" in het derde lid van het voorgestelde artikel a in de aan het schema ten grondslag liggende gedachtengang niet vervangen zou kunnen worden door "regeringsbesluiten".
De voorzitter merkt op dat in het spraakgebruik met de term regering niet altijd koning en ministers bedoeld wordt. Voorts wordt ten onrechte de indruk gewekt, dat alle ministers aan de totstandkoming van elk besluit meewerken.
De heer Gruijters meent, dat de term mede-ondertekenen doet vermoeden, dat er ook besluiten zouden zijn die door de koning alleen ondertekend worden. Spreker merkt op dat nog eerder gesteld kan worden dat het juist andersom is, nl. dat de ministers altijd besluiten ondertekenen, en dat de koning dit soms ook doet. In dit opzicht acht hij de term mede-ondertekenen niet duidelijk.
De heer Jeukens is van mening dat deze redenering voorbij gaat aan de delegatie. Wetten en Koninklijke besluiten zijn van hoger orde dan de ministeriële beschikkingen, welke laatste berusten op een wet of Koninklijk besluit.
De heer Gruijters stelt voor het woord mede-ondertekenen te vervangen door "ondertekenen". De bepaling zou dan luiden: Alle Koninklijke (of liever: regerings-)besluiten worden door de koning en door een of meer ministers ondertekend, met welke redactie de voorzitter, mevrouw Fortanier-De Wit en de heer Daudt kunnen instemmen.
De voorzitter merkt op dat misschien zelfs gesteld zou kunnen worden dat regeringsbesluiten door de Koning mede-ondertekend worden.
De heer Jeukens wijst erop, dat als men dit zo zou stellen dit zou impliceren dat de Koning verantwoordelijk zou zijn.
De heer Gruijters is van mening dat, als in plaats van "Koninklijke besluiten", "besluiten van de regering" zou worden gelezen, hierin ook begrepen zouden zijn de besluiten, die niet genomen zijn door de koning en ministers, maar ook die van de ministers alleen. Dit zou de situatie weergeven, zoals deze logisch voortvloeit uit het eerste lid van artikel a.
De voorzitter merkt op, dat het woord koninklijk niet behoeft te betekenen dat de koning de beslissing heeft. De term heeft ook wel goede zin, we zijn tenslotte een koninkrijk.
Mevrouw Fortanier-De Wit is het met dit laatste (niet on)eens. Spreekster heeft echter wel bezwaar tegen de redactie van het eerste lid: De Regering wordt gevormd door koning en ministers. De taak van de koning en die van de ministers is niet vergelijkbaar; de koning regeert niet, de ministers wel. De bepaling is ook niet nodig, nu de titel van het hoofdstuk "regering" is; daarmede is het begrip "regering" voldoende geïntroduceerd.

- De -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

De heer Daudt is van mening dat dan niet blijkt wie de regering is.
De voorzitter heeft wel begrip voor de bezwaren van mevrouw Fortanier-De Wit, maar zou het niet juist achten de regering alleen in het opschrift te vermelden, en niets te zeggen over de samenstelling. Door de formulering en de opzet van artikel a gelden de bezwaren hier z.i. minder dan bij het proeve-artikel. Bovendien moet een zekere invloed van de koning in de regering erkend worden.
Spreker acht het gewenst in één artikel de verhouding tussen koning en ministers aan te geven.
Mevrouw Fortanier-De Wit verklaart voorlopig met de redactie van artikel a mee te kunnen gaan, mits de positie van de koning in de regering in de toelichting nader wordt aangeduid.
De heer Gruijters is van mening dat uit de voorgestelde bepaling blijkt dat regeringsbesluiten gedragen worden door de koning en de ministers. Wellicht zou in de Grondwet het verschil tussen regering en ministerraad tot uitdrukking kunnen worden gebracht; door van regeringsbesluit te spreken zou dan blijken van de invloed van de Koning op bepaalde zaken.
De heer Jeukens ontraadt de term regeringsbesluit.
De heer Gruijters merkt op dat het duidelijker is dat men besluiten die van de regering uitgaan regeringsbesluiten noemt, en besluiten van de ministers of van de ministerraad, ministeriële beschikkingen. Dat is voor iedereen begrijpelijk.
De voorzitter meent dat de keuze afhankelijk is van ~~het uitgangspunt dat men kiest~~, nl. dat van de leesbaarheid of dat van de continuïteit ten aanzien van het bestaande.
De heer Jeukens vraagt of het o.m. in verband met de verdere opzet van het artikel wel juist is in het tweede lid van art. a eerst de verantwoordelijkheid van de ministers te vermelden en daarna pas de onschendbaarheid van de Koning.
De heer Prins acht uit een oogpunt van systematiek de gekozen volgorde niet zo gelukkig.
De voorzitter is van mening dat de verantwoordelijke personen voorop dienen te staan. Voor het overige wordt de Koning steeds het eerst genoemd in dit hoofdstuk.
De heer Jeukens vraagt of alle daden die men regeren noemt voorbehouden zijn aan koning en ministers. Rijzen niet dezelfde problemen als thans bij het begrip "uitvoerende macht"?
De heer Gruijters merkt op dat de inhoud van het begrip "regeren", blijkt uit de verdere artikelen, waarin bepaald wordt wat de regering doet. Als de minister alleen een besluit ondertekent zou hij dit geen regeringsdaad willen noemen.

par. 2, art. b.

De heren Daudt en Gruijters achten de term koningschap beter dan kroon.
De bepaling zou dan kunnen luiden: Het koningschap wordt erfelijk vervuld door enz.. Elders in de Grondwet kan eventueel vermeld worden, dat er een koninkrijk der Nederlanden is.

- De -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

De voorzitter merkt op dat hij de terminologie:"De Kroon van het Koninkrijk der Nederlanden" heeft gekozen omdat dit de enige bepaling is waarin van het koninkrijk sprake is. Wellicht is het ook mogelijk de vermelding, dat Nederland een koninkrijk is, in een preambule op te nemen.
De heer Jeukens wijst op de spraakverwarring ten aanzien van de termen rijk en koninkrijk, in verband met het Statuut.
De heer Gruijters vraagt zich af of bepaald zou kunnen worden: Deze Grondwet is verbindend voor het Europese deel van het koninkrijk.
De voorzitter wil deze kwestie door het plenum laten beslissen.
De heer Prins acht het woord kroon in het spraakgebruik wat verwarrend, omdat ook gesproken wordt van beslissingen van de Kroon.
De heer Daudt wijst erop, dat "Kroon" nu in meer dan één betekenis gebruikt wordt, maar dat deze moeilijkheid is opgelost als men dit woord in laatstgenoemde betekenis niet meer bezigt.
De heer Gruijters merkt op, dat de term koningschap meteen de functie aangeeft.
De heer Jeukens acht deze term te abstract.
Mevrouw Fortanier-De Wit spreekt een voorkeur uit ten aanzien van het begrip kroon in dit artikel.
De heer Jeukens merkt op dat i.p.v. "wettelijke" opvolgers beter gelezen kan worden "wettige", welke verbetering wordt aangebracht.

par. 2, artt. c, e.v.

De artt. 15-28 van de proeve zullen nog nader besproken worden.
De voorzitter merkt op, dat de term koning in het eerste lid van artikel 20 Proeve duidelijk een andere betekenis heeft dan in het tweede lid van dit artikel.
Op een vraag van de heer Jeukens zegt de voorzitter dat de kwestie van de terminologie ten aanzien van koning en regering niet in subcommissie-III maar in subcommissie-II moet worden uitgezocht.
Subcommissie-III heeft zich bij de behandeling van de wetgevingsprocedure voorshands op de hoofdstukken Regering en Staten-Generaal van de proeve gebaseerd.

par. 3, artt. d en e.

De voorzitter merkt op dat de in het eerste lid van artikel e gekozen redactie materieel dezelfde is als die van de Proeve, maar beter aansluit bij art. a, eerste lid.
De heer Jeukens merkt op dat hij, zonder overigens een voorkeur ter zake uit te spreken, wel een zeker materieel verschil ziet in de tekst van de Proeve en de hier voorgestelde. De laatste geeft meer het idee van een ministerraad, die tegenover de individuele ministers een eigen competentie zou hebben.
De voorzitter stelt dat dit in feite ook zo is. Spreker geeft

- op -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

op de door de heer Jeukens genoemde gronden te meer de voorkeur aan de voorliggende tekst. De ministerraad is zo belangrijk dat wellicht zijn reglement van orde bij de wet zou dienen te worden vastgesteld, terwijl ook een bepaling, dat alle wetsontwerpen de ministerraad moeten passeren, in de Grondwet niet zou misstaan.
De heer Gruijters is van mening dat ministerraad in de Grondwet moet worden gedefinieerd, mits aan dit orgaan in enige bepaling dan ook een bevoegdheid wordt toegekend.
Mevrouw Fortanier-De Wit acht het niet mogelijk dit uitputtend te doen.
De heer Jeukens wijst op de bezwaren, verbonden aan het doen vaststellen van het reglement van orde van de ministerraad bij de wet, gezien zijn positie ten opzichte van de Staten-Generaal. De laatsten stellen hun eigen reglement van orde vast; het lijkt niet juist het reglement van orde voor de ministerraad, dat in hoofdzaak interne bepalingen inhoudt, te doen vaststellen met medewerking van de Staten-Generaal.
De voorzitter meent, dat het inderdaad te ver zou gaan de interne regeling van de ministerraad aan de wetgever over te laten. Wellicht staan er echter in het reglement van orde bepalingen die zo belangrijk zijn, dat ze ook in de Grondwet dienen te worden opgenomen. Het secretariaat zal dit na gaan.
De heer Gruijters wijst erop, dat het in het Tweede rapport voorgestelde artikel 86a in artikel e verwerkt zal moeten worden. Hij stelt voor de volgorde van de artikelen d en e om te draaien.
Artikel d zou dan bepalen: de ministers vormen tezamen de ministerraad; de voorzitter draagt de titel van minister-president; daarna zou zijn verkiezing volgen; tenslotte zou bepaald worden dat de voorzitter van de ministerraad en de overige ministers bij Koninklijk besluit benoemd worden.
De voorzitter vraagt zich af, of het door de heer Gruijters voorgestelde wel logisch is, omdat er eerst ministers moeten zijn, voordat men aan de ministerraad toe is.
De heer Daudt acht het voorstel, gezien de structuur van het hoofdstuk juist. Het zou de opbouw logischer maken.
De heer Jeukens merkt op, dat in art. 86a niet gesproken wordt van de leider van de ministerraad, maar dat gestemd wordt over de vraag, wie met de leiding van het kabinet zal worden belast. Na de kabinetsformatie wordt de leider van het kabinet belast met de leiding van de ministerraad, en draagt hij krachtens het reglement van orde de titel van minister-president. Spreker geeft de voorkeur aan een andere terminologie en zou liever willen spreken van het ambt van minister-president. In verband daarmee, zou de bepaling beter kunnen luiden dat de minister-president, de leiding heeft van de ministerraad.
De voorzitter zou eveneens de woorden "hij draagt de titel van minister-president" wel willen vermijden. Hij vraagt het secretariaat artikel 86a in aangepaste en zo mogelijk verkorte vorm te verwerken in de tekst van het schema. Als minderheidsvoorstel zal par. 3 zonder art. 86a worden gepresenteerd.

- par. 3, -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, subcommissie 2 reg-sg, 1969-10-10

par. 3, art. f.

De voorzitter is voorstander van de tegenwoordig gevolgde methode om de ministers eerst te benoemen en daarna te belasten met de leiding van een ministerie.
De heer Jeukens juicht deze methode niet toe. Het ministerschap wordt hierdoor een genus-ambt. Er zijn geen specifieke ministersambten meer. Hij merkt op dat de gebruikte terminologie het noodzakelijk maakt steeds opnieuw de ministeries in te stellen bij het optreden van een nieuw kabinet.
De heer Jeukens acht de term "ministerie" minder juist dan "departement". Het laatste sluit aan bij het spraakgebruik; bovendien wordt het woord ministerie in meer dan een betekenis gebruikt.
De heer Prins is het hiermee eens; verwarring met ministerie in de betekenis van kabinet is mogelijk.
De heer Gruijters stelt de term "ministeriële departementen" voor. Met het woord departementen alleen verliest men de aansluiting met "minister".
De heer Daudt verwijst in dit verband naar art. 86 Gw, waarin ook sprake is van ministeriële departementen.
De heer Jeukens wijst op het onderscheid dat in richtlijn 26 van de richtlijnen voor de wetgevingstechniek tussen beide woorden gemaakt wordt: het woord departement omvat ook de daaronder ressorterende diensten.
De voorzitter acht de term ministeriële departementen wat archaïsch. De kans op verwarring met het woord ministerie in de zin van het kabinet is niet zeer groot. Men spreekt tegenwoordig altijd van kabinet, nooit meer van ministerie. De genoemde richtlijn spreekt hem weinig aan. Besloten wordt voorshands de aanduiding ministerie aan te houden.
De heer Gruijters stelt voor het eerste lid van artikel f te splitsen: bij regeringsbesluit worden ministeries ingesteld; bij regeringsbesluit worden ministers benoemd en belast met het beheer daarvan.
De heer Jeukens merkt op dat deze bewoordingen het onmogelijk maken ministers te benoemen, die niet met het beheer van een ministerie zijn belast. Voorts dient verzekerd te zijn, dat een ministerie altijd onder een minister staat.
De voorzitter stelt de volgende splitsing voor:
de instelling van de departementen; de benoeming van ministers die met de leiding van een ministerie zijn belast.
Mevrouw Fortanier-De Wit stelt voor de volgorde van de artikelen d en e.l. om te draaien.
De heer Daudt is het hiermee eens; het is een uitvloeisel van art. 86a.
De voorzitter stelt voor de opzet nader te bezien, nadat het secretariaat daarvoor aan de hand van de gehouden discussie een aangepast ontwerp heeft gemaakt. Het secretariaat zal de alternatieve voorstellen in het schema verwerken.
In de volgende vergadering op 24 oktober a.s., om 14.15 uur, zal hoofdstuk 2, paragraaf 1 van de Proeve besproken worden. Daarin zal begonnen worden met de behandeling van het hoofdstuk Staten-Generaal.
De vergadering wordt om 17.15 uur gesloten.

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 62