Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

bij volgnummer 722.

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET.

's-Gravenhage, 18 december 1969.

Aan de voorzitters en de leden van de
Staatscommissie van advies inzake
de Grondwet en de Kieswet.

Bijl.: 1.

Bij deze doe ik U toekomen het eindrapport van subcommissie III inzake het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, welk rapport in de plenaire vergadering van 16 januari a.s. aan de orde zal worden gesteld.

De secretaris van subcommissie III,

(Dr. J. T. van Stegeren).

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18
NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106
http://resolver.kb.nl/resolve?urn=ggc:oai:harvest.kb.nl:gdc:oai:ing.nl:ggc001
NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

behoort bij volgnummer: 722.

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET.

SUBCOMMISSIE III.

's-Gravenhage, 22 december 1969.

Aan de voorzitters en de leden van de
Staatscommissie van advies inzake
de Grondwet en de Kieswet.

In het U donderdag j.l. toegezonden rapport van
Subcommissie III inzake Wetgeving en bestuur (volgnummer

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET.

SUBCOMMISSIE III.

Stac./N.932
december 1969

Rapport inzake wetgeving en bestuur

Hoofdstuk I. Inleiding.

Aan de subcommissie is als eerste taak opgedragen ten behoeve van de plenaire vergadering een rapport op te stellen omtrent de materie, behandeld in hoofdstuk 5 van de proeve, dat gewijd is aan wetgeving en bestuur.

Reeds in deze opdracht steekt een, althans voorlopige, positiekeuze die verdient uitdrukkelijk te worden uitgesproken. Daarmee wordt namelijk in beginsel aanvaard de gedachte van een algehele grondwetsherziening; tevens wordt als uitgangspunt genomen de uitwerking die aan deze gedachte door de proeve is gegeven, tenminste voor zoveel de daarin voorgedragen systematiek betreft.

Het een is wel van het ander te onderscheiden, maar moeilijk geheel daarvan los te maken. Bij de opstelling van de proeve is min of meer spelenderwijs (het betrof slechts een "proeve") uitgegaan van het idee van een algehele herschrijving van de Grondwet. Het is al vaak opgemerkt, dat daarbij het nieuwe tenminste evenzeer stak in hetgeen niet als in hetgeen wel gezegd werd. Naar een geheel nieuw staatkundig en staatsrechtelijk bestel is in de proeve niet gestreefd - de nieuwe denkbeelden die naar voren worden gebracht, blijven, hoe belangrijk soms ook (het toetsingsrecht terzake van de grondrechten!) verenigbaar met het gegroeide en bedoelen ook eigenlijk niet meer dan de lijnen van dat gegroeide verder door te trekken. Wat de proeve vooral kenmerkt is het, reeds uit de halvering van het aantal artikelen blijkende, streven "dood hout" weg te kappen en zich tot het naar thans geldende opvattingen noodzakelijke te beperken.

Daarvoor was zeker aanleiding omdat de bestaande Grondwet, ondanks alle herzieningen, nog altijd in vele opzichten het stempel draagt van haar ontstaan in de jaren 1814 en 1815. Verschillende bepalingen zijn te verklaren uit de toenmalige behoefte om, in reactie tegen de herinnering aan het staatsbestel der Republiek, de bevoegdheden van het centraal gezag vast te leggen (men zie slechts de afdeling over de macht des Konings) en de positie van de voormalige half souvereine gewesten, die als provinciën herrezen, te omschrijven en aan banden te leggen. Het behoeft hier niet herhaald te worden, dat voor de, bij Van Hogendorp en sommige zijner medeleden van de eerste grondwetscommissiën bestaande vrees voor een terugkeer naar de oude verhoudingen geen grond bleek te bestaan (misschien mede tengevolge van de geheel nieuwe situatie, welke de vereniging met de zuidelijke Nederlanden schiep). Evenmin behoeft gememoreerd te worden, dat zich in de geschiedenis niet een spanning tussen Rijk en gewest, maar een spanning tussen Kroon en Staten-Generaal heeft aangediend, waarbij de bepalingen over de macht des Konings, vóór en nà 1848, een enigszins andere, niet slechts centraliserende maar ook monarchale toepassing hebben gekregen, dan b.v. Van Hogendorp voor ogen stond. Waar nu deze spanning tussen Kroon en Staten-Generaal is overwonnen en er evenwicht is ontstaan in een stelsel, dat op samenwerking van regering en Staten-Generaal berust, kan men stellen, dat aan allerlei bevoegdheidsbepalingen die goede zin hadden in de zojuist aangeduide situatie, geen behoefte meer

- bestaat -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

bestaat. Bij die opvatting gaat het er in hoofdzaak om de samenstelling en de inrichting van de voornaamste instellingen vast te leggen, iets te zeggen over de voornaamste vormen van hun samenwerking (wetgeving, begroting, goedkeuring van verdragen) en zich verder te beperken tot enkele bepalingen, die hun historisch belang nog niet verloren hebben (het onderwijsartikel) of vanwege hun blijvend belang niet gemist kunnen worden (bepalingen over de defensie, inclusief uitzonderingstoestanden), tot de grondrechten en tot een aantal waarborgen voor de lagere lichamen, met name voor de provincies en gemeenten.

Het is bekend, dat het stilzwijgend uitgangspunt van de proeve, namelijk dat de Nederlandse variant van het parlementaire stelsel een rustig en onbetwist bezit vormt en dat men zich ertoe kan beperken de Grondwet met bestaan en behoefte daarvan in overeenstemming te brengen, door de gebeurtenissen tenminste enigermate achterhaald is en dat gedachten zijn opgeworpen, die of wel aan de beginselen van het parlementaire stelsel roeren, of wel het patroon van de Nederlandse variant in discussie stellen. Dat maakt het in het algemeen nodig zich opnieuw af te vragen of een algehele herziening op dit ogenblik wel gewenst en te verwezenlijken is. Het brengt voor de in dit rapport naar zijn onderhavige opzet behandelde onderwerpen mee, dat deze slechts in overweging kunnen worden genomen met een belangrijk voorbehoud nl., dat in de bestaande verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal geen ingrijpende wijziging wordt gebracht. Zou dat wel het geval zijn, dan zou allerlei opnieuw moeten worden bezien. De meest voor de hand liggende voorbeelden zijn de voorschriften over de wetgeving, die bij afschaffing van het tweekamerstelsel, en de voorschriften over de begroting, die bij invoering van een verkozen minister-president opnieuw grondig zouden moeten worden bezien.

Onder het evenvermelde voorbehoud beveelt de subcommissie, wanneer het tot een algehele grondwetsherziening zou komen, aan om wat de bepalingen over wetgeving en bestuur betreft de opzet van de proeve te volgen.

Er wordt daarbij uitgegaan van de opvatting, dat een grondwet niet een volledige regeling van de inrichting van het staatsbestel behoeft te geven, ja, dat dit, gelet op de voortdurende verandering en ontwikkeling van het, staatsleven ongewenst is. De staat, zo is wel gezegd, is niet in de eerste plaats een organisatie, maar is vooral een politiek proces van wilsvorming, besluitvorming en verwezenlijking (door het bestuur). Het gaat erom, dat de verschillende factoren en de voornaamste fasen van dit proces vastliggen, opdat de deelnemers en de belanghebbenden weten hoe en door wie die besluitvorming plaats heeft. Over de inhoud en doelstellingen van de te nemen besluiten moet daarentegen niet veel worden vastgelegd; deze zijn immers veelal sterk aan wijziging onderhevig. Wat nodig is te weten en wat vast moet staan, is de weg, waarlangs geschift wordt welke zaken zullen worden verwezenlijkt. Het scheppen van garanties moet niet zozeer gezocht worden in het vastleggen van hetgeen waartoe de verschillende organen wel en niet bevoegd zijn, maar in de regeling van de inrichting der organen en van hun onderlinge betrekkingen. Men kan het ook anders zeggen: een grondwet behoort niet een gesloten stelsel te geven, dat alle mogelijkheden en bevoegdheden regelt, maar behoort een zekere openheid te behouden, waarbij wel de hoofdinstellingen vastliggen, maar hun dan ook, juist omdàt deze vastliggen, een zekere ruimte kan worden gelaten op het stuk van hun rolverdeling en samenspel.

Aan deze eis wordt voldaan, wanneer de beide voornaamste instellingen, Koning en ministers enerzijds en de Staten-Generaal anderzijds, voorop

- worden -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

worden gesteld en wat betreft hun samenstelling en wederzijdse betrekking regels worden gegeven. Is dat eenmaal gedaan, dan blijkt het nodig de voornaamste wegen en vormen, waarlangs en waarin hun gezamenlijke of afzonderlijke besluiten tot stand komen, te bepalen, maar dan behoeft over de onderwerpen dier besluitvorming weinig meer te worden bepaald. Dit moet zo vrij mogelijk worden gelaten.

Vandaar dat de subcommissie er in meerderheid mee instemt de afdelingen "Van de macht des Konings", "Van de wetgevende macht" en "Van de begroting", alsmede de hoofdstukken "Van de Financiën", "Van de Defensie", "Van de Waterstaat" en "Van het Onderwijs en het Armbestuur" te doen vervallen en de daarin voorkomende bepalingen, voor zover van voldoende gewicht om in de Grondwet opgenomen te blijven, in een enkel hoofdstuk samen te brengen. Het is immers even willekeurig om allerlei bevoegdheden, welker uitoefening aan het toezicht van de Staten-Generaal is onderworpen en die bovendien belangrijke beperking ondervinden door het vaak gestelde vereiste van een wettelijke regeling, in het hoofdstuk over de Koning op te nemen, als om de wetgevende macht, die door Kroon en Staten-Generaal samen wordt uitgeoefend, en de begroting die, eveneens door beiden vastgesteld, van eminent belang is voor het bestuur, in het hoofdstuk van de Staten-Generaal op te nemen.

Nu de Staten-Generaal zo goed als de regering een (onderscheiden) verantwoordelijkheid en (beslist te scheiden) bevoegdheden over het gehele terrein der overheidswerkzaamheid hebben, verdient het aanbeveling dit ook tot uitdrukking te brengen door een andere systematiek. Ook het opnemen van aparte hoofdstukken over bepaalde staatstaken, hetgeen indertijd gerechtvaardigd was, omdat men buiten twijfel wilde stellen, dat het hier om rijkstaken ging, lijkt onnodig en zelfs willekeurig. Hoe belangrijk de defensie en de niet-militaire defensie tegen de Nederlandse erfvijand en bondgenoot, het water, ook mogen zijn en hoe gewichtig voor het nationale leven het onderwijs ook is, het zijn taken geworden tussen andere vaak weinig minder of even belangrijke staatstaken. Al moge, ook vanwege hun permanent karakter en hun diep ingrijpen in het leven van de burger, het behoud van enkele bepalingen daarover gewenst blijven, afzonderlijke hoofdstukken aan elk van die onderwerpen te wijden lijkt onevenredig.

Eén lid van de subcommissie 1) kan zich met het voorgaande niet verenigen. Dit lid wil van iemand, die de proeve als zodanig aanvaardt als uitgangspunt van zijn wensen inzake de Grondwet, liever niet zeggen, dat hij daardoor reeds een positie kiest en in beginsel de gedachte van een "algehele grondwetsherziening" aanvaardt. Bij de uitdrukking "algehele grondwetsherziening" denken sommigen aan een ingrijpende politieke verandering. Maar wat in werkelijkheid slechts is aanvaard is, aldus dit lid,

a. een andere rangschikking der artikelen en
b. een herformulering van bestaande artikelen, verwijdering van andere en invoeging van nieuwe artikelen.

Dit betreft in de eerste plaats een redactionele herziening, die geen streep zet onder de interpretaties van corresponderende artikelen uit de Grondwet die aan de herziening voorafging. De staatkundige betekenis van deze herziening moet daarom niet worden overschat zolang de nieuwe Grondwet geen uitdrukking is van een ingrijpende wijziging van het politieke proces of van de machtsverhoudingen binnen het Rijk, zoals de grondwetsherziening van 1848 was.

Het sub b genoemde is volgens dit lid een kwestie van meer of minder, zodat de hierboven geschetste, wat verder reikende keuze binnen de subcommissie alleen betreft het streven naar beperking en de rangschikking

- van -

1) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

van de artikelen zoals die in de proeve voorkomt en in het bijzonder in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur wordt gevonden.

Wat de beperking van de omvang van de tegenwoordige Grondwet betreft vindt het ook bij dit lid erkenning, dat een grondwet geen te nauwgezette regeling van de gehele inrichting van het staatsbestel mag geven. Hier is een grens. In de Grondwet moet niet worden vastgelegd wat na korte tijd niet meer bruikbaar zal zijn. Maar ook aan de andere zijde is er een grens. Als de Grondwet de grondslagen van het staatsbestel nauwelijks meer vastlegt en de inrichting van de staat op de essentiële punten feitelijk onbeslist laat, wordt haar betekenis als akkoord voor regering en samenleving zeer gering, en worden verkeerde ontwikkelingen in de toekomst minder tegengegaan dan mogelijk is. Het spreekt vanzelf, dat binnen het gebied tussen deze beide grenzen ieder volgens eigen inzicht en gevoelen aan een bepaalde omvang van de grondwettelijke regeling behoefte zal hebben. Het is voorgekomen, dat men op het ene gebied, b.v. dat van het onderwijs, een tamelijk nauwkeurige grondwettelijke regeling wenste, terwijl men op een ander gebied, b.v. dat van de sociale rechten en verplichtingen, een regeling in de grondwet weinig noodzakelijk achtte. Daarom is het hier aan het woord zijnde lid van mening, dat de algemene voorkeur voor bekorting van de tegenwoordige Grondwet, die de meerderheid van de subcommissie in de voorafgaande pagina's in voorzichtige termen tot uitdrukking bracht, geen reële grond heeft. Volgens dit lid blijft de enige mogelijkheid, dat men onderwerps- en artikelsgewijs nagaat of aan een bepaalde regeling in de Grondwet behoefte bestaat. De algemene opninie, als zou men tot een sterke bekorting van de Grondwet willen adviseren, lijkt als argument voor een bepaalde bekorting nauwelijks van toepassing.

Op het punt van de rangschikking der artikelen geeft dit lid verder de voorkeur aan handhaving van de rangschikking volgens de bestaande Grondwet, inzover die de verschillende organen, te weten Kroon en Staten-Generaal, met hun bevoegdheden centraal stelt en niet later in een afzonderlijk hoofdstuk vaststelt op welke manier zij al of niet gezamenlijk hun werkzaamheden verrichten. Hij meent dat het te ver gaat te zeggen, dat de spanning tussen Kroon en Staten-Generaal is overwonnen en vreest dat een afwijking van de ten deze in de Grondwet gevolgde systematiek de afzonderlijke verantwoordelijkheden van Kroon en Staten-Generaal meer zou verdoezelen dan wenselijk is met het oog op de doorzichtigheid van ons regeringsstelsel voor de kiezer. Het feit, dat er inderdaad in tal van gevallen samenwerking tussen Kroon en Staten-Generaal plaats vindt, lijkt hem voor de handhaving van de systematiek van de Grondwet op dit punt geen bezwaar. Als in de afzonderlijke hoofdstukken die de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen beschrijven, overlappingen van bevoegdheden worden gevonden, tast dit z.i. de mogelijkheid niet aan, dat de zelfstandige werking van Kroon en Staten-Generaal hoofdregel is, terwijl hun samenwerking bij de wetgeving meer tot de speciale gevallen behoort.

Dit lid kan zich met de subcommissie verenigen als zij door een verandering in de systematiek datgene in de rangschikking van de Grondwet wil wijzigen, dat voor deze tijd te zeer het stempel draagt van 1814. Maar het middel, om daarbij een belangrijk deel van "Van de macht des Konings" over te brengen naar hoofdstukken, die tevens veel plaats inruimen voor regels die de ambtsbevoegdheden van andere staatsorganen betreffen, lijkt hem op grond van de zojuist genoemde overweging toch erger dan de kwaal.

Liever zou hij een oplossing zoeken door in de rangschikking duidelijker dan thans te doen uitkomen, dat de werkzaamheid der ministers zich niet,

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

zoals in 1814, geheel voltrekt in de schaduw van de Koning. Daarbij kan speciaal worden gedacht aan de plaatsing van die artikelen uit het hoofdstuk "Van de Koning", welke betrekking hebben op regeringsbevoegdheden waarbij, indien zij worden uitgeoefend, de ministeriële werkzaamheid in de ogen van de kiezer zeer sterk geaccentueerd lijkt. Zulke artikelen zouden in een afzonderlijk hoofdstuk over de ministers, dus gescheiden van het hoofdstuk "Van de Koning", kunnen worden ondergebracht. Hoewel een selectie van zulke artikelen niet aan de hand van onbetwistbare criteria uitvoerbaar is, zijn er in het hoofdstuk "Van de Koning" toch wel bepalingen te vinden (in artikel 86), die hiervoor dadelijk in aanmerking komen. Volgens dit lid van de subcommissie zou ook de plaatsing van artikel 57 in een hoofdstuk over de ministers vandaag niet ongerijmd zijn. Verder geven de hoofdstukken "Van de Financiën", "Van de Defensie", "Van de Waterstaat" en "Van het Onderwijs en het Armbestuur" regels voor de uitoefening van het regeringsbeleid, welke dus niet in het hoofdstuk "Van de Koning" opgenomen zijn. Als er nu eenmaal een afzonderlijk hoofdstuk over de ministers zou zijn gevormd, zouden zulke regels daarin eveneens een logische plaats kunnen vinden.

Tenslotte zou dit lid er de voorkeur aan geven de meeste artikelen uit de afdeling "Van de wetgevende Macht" eveneens naar een hoofdstuk over de ministers over te brengen, aangezien toch wel bij de meeste wetsvoorstellen de ministers met hun departementen het initiatief en de daarbijbehorende arbeid lijken te leveren. Dit lid kan zich overigens voorstellen dat anderen hier anders over denken en deze afdeling uit de Grondwet in het geval van invoering van een hoofdstuk over de ministers liever bij het hoofdstuk "Van de Staten-Generaal" laten staan. 1)

De overige leden van de subcommissie kunnen zich met deze gedachtengang niet verenigen. Zij vrezen niet alleen dat daardoor de overzichtelijkheid van de Grondwet even gebrekkig zou blijven als nu het geval is, maar vooral dat daardoor een beeld van onze staatsinrichting zou worden opgeroepen dat èn met de werkelijkheid èn met sinds lang gemeengoed geworden staatsrechtelijke en staatkundige opvattingen in strijd komt. Maakt men bepalingen over de ministerraad en de ministers los van die over de Koning, brengt men deze tezamen met de meeste artikelen uit de afdeling "Van de Wetgevende Macht" en voegt men, menend dat zij voornamelijk "regels voor de uitoefening van het regeringsbeleid" bevatten, daaraan nog toe de stof der hoofdstukken "Van de Financiën", "Van de Defensie", Van de Waterstaat" en "Van het Onderwijs en het Armbestuur", dan wordt het gesuggereerde hoofdstuk over de ministers een complex, dat niet veel minder dan de helft van de Grondwet zou beslaan. Op die wijze wordt te eenzijdig aandacht besteed aan de positie van de ministers en van de ministerraad als de centrale autoriteiten van ons staatsbestel en zouden zowel de Koning als de Staten-Generaal te veel naar de achtergrond worden gedrukt.

Men behoeft het belang van deze ambtsdragers niet te onderschatten om dit een uit algemeen staatkundig oogpunt verwerpelijk perspectief te achten. In grote lijn steunen hun gezag en hun werkzaam zijn enerzijds op het vertrouwen en de voortdurende medewerking van de Staten-Generaal, anderzijds op de aard van hun ambt, dat hen roept tot het voorstaan bij uitstek van het "gemene beste", hetgeen wordt onderstreept door de omstandigheid, dat zij tezamen met de Koning "de Kroon" vormen en als zodanig land en staat representeren.

- De -

1) Zie ook de door dit lid gegeven opzet van een andere systematiek (volgnummer 138).

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

De grootst mogelijke meerderheid van de subcommissie meent daarom, dat de Grondwet een optimum aan overzichtelijkheid der grote lijnen van het staatsbestel bevordert, wanneer zij eerst de instellingen Kroon en Staten-Generaal behandelt en vervolgens de wijze van samenwerking dezer instellingen regelt, alsmede enkele van hun voornaamste taken aanwijst. Ook dan is uiteraard niet alles duidelijk of gemakkelijk te verstaan (de staat is reeds lang te gecompliceerd geworden dan dat men hem in enkele ogenblikken zou kunnen doorgronden), maar wèl geeft men op die wijze de burger de beginpunten van de draden, die door het gehele staatsbestel heenlopen, op passende wijze in handen.

In de algemene toelichting op hoofdstuk 5 van de proeve wordt ingegaan op de voor dit hoofdstuk gekozen opzet. Gesteld wordt, dat wetgeving en bestuur, naar de inhoud van de functies gezien, niet toevallen aan afzonderlijke organen en ook overigens niet los van elkaar kunnen worden gesteld. Volgens de bestaande Grondwet zouden zij daarom moeten 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. Gelet op de verdienste van het stelsel der bestaande Grondwet dat ruimte is gelaten aan de staatkundige ontwikkelingen, acht de proeve weinig reden aanwezig de Grondwet op dit punt ten principale te wijzigen. Daarom wordt voorgesteld de bepalingen inzake wetgeving en bestuur in één hoofdstuk bijeen te plaatsen.

De subcommissie kan zich hierbij in grote lijn aansluiten. Eén voorbehoud meent zij echter te moeten maken. De subcommissie is bereid de opzet van de proeve te volgen door de bepalingen inzake wetgeving en bestuur in één hoofdstuk bijeen te plaatsen en aldus te onderstrepen, dat, zoals de proeve op blz. 128 het uitdrukt, "wetgeving en bestuur twee vormelijke aspecten zijn in het optreden van de staat, die weliswaar als zodanig van elkaar zijn te onderscheiden, maar anderzijds ook nauw samenhangen en met elkaar verweven zijn wegens de samenwerking, raadpleging en verantwoordelijkheid, waartoe de organen, die de staatswerkzaamheid uitoefenen, onderling gehouden zijn". Dit neemt volgens de subcommissie echter niet weg, dat er ten aanzien van de bevoegdheden in juridische zin een duidelijke scheiding blijft. De wet is, ook rechtens, het werk van Kroon en Staten-Generaal gezamenlijk en wanneer een van beiden niet medewerkt, komt er geen rechtsgeldige wet tot stand, maar dit geldt alleen voor de wet. Op het gehele terrein van het centrale bestuur ligt de "bevoegdheid" tot optreden uitsluitend in handen van Kroon, ministers en andere organen van de centrale overheid, weliswaar onder de heerschappij van de wet, met name voor zover betreft de bevoegdheid tot het verrichten van de burgers, individueel of tezamen, bindende rechtshandelingen en voorts met gebondenheid aan de ministeriële verantwoordelijkheid, maar overigens zelfstandig, in die zin, dat "zeggenschap" door de Staten-Generaal slechts wordt uitgeoefend door middel van hun toezicht, d.w.z. in de regel achteraf.

De toelichting op de proeve gaat dan ook te ver, wanneer zij stelt op blz. 126:"..... kan men zeggen, dat het geheel van werkzaamheden, dat door de staat wordt verricht, tot de bevoegdheid behoort van de regering en van de Staten-Generaal, zonder dat de grondwet een nadere bevoegdheidsverdeling geeft of de onderlinge verhouding van de twee organen nader bepaalt". Ter vermijding van de onjuiste indruk, die de aangehaalde passage zou kunnen wekken, heeft de subcommissie bovenstaande uiteenzetting niet achterwege willen laten.

De proeve deelt het daarin voorgestelde hoofdstuk over wetgeving en bestuur in volgens vier paragrafen: wetgeving, bestuur, buitenlands beleid en bijzondere bepalingen. Deze indeling heeft een aantal consequenties, die niet zeer

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

bevredigend zijn. Met name de tweede paragraaf (bestuur) roept een aantal vragen op.

In die paragraaf vindt men slechts bepalingen over de algemene maatregel van bestuur, de begroting en de rechtspositie der ambtenaren. Dit maakt de indruk van een verlegenheidsoplossing. Nadat de eerste paragraaf aan de wetgeving is gewijd, doet de titel van het gehele hoofdstuk inderdaad verwachten, dat een paragraaf over het bestuur daarop zal volgen. De inhoud daarvan is echter tamelijk pover en zal bovendien op velen een oneigenlijke indruk maken. Wanneer men van een formeel wetsbegrip uitgaat, moet de algemene maatregel van bestuur wel tot het bestuur worden gerekend, omdat zij nu eenmaal niet tot de wetgeving behoort. Voor de begroting daarentegen, die formeel een wet is, wordt er blijkbaar van uitgegaan, dat zij bij het bestuur behoort, omdat zij materieel geen wet, althans geen regeling is, maar een concrete beschikking. Van de ambtenaren tenslotte kan men stellen, dat hun aanwezigheid steeds onmisbaar is geweest voor een deugdelijk bestuur, maar die onmisbaarheid valt thans evenzeer te verdedigen voor de wetgeving.

Is dus de plaatsing van juist deze bepalingen onder het hoofd "bestuur" reeds niet zeer overtuigend, daar komt nog bij, dat de verdeling van de stof over de paragrafen 2 en 4 (bestuur en bijzondere bepalingen) enigszins willekeurig voorkomt. Het is waar, dat b.v. belastingheffing, onderwijs en defensie meer specifieke bestuursactiviteiten zijn, terwijl de algemene maatregel van bestuur, de begroting en het ambtenarenrecht voor het gehele bestuur van belang zijn. Daar staat tegenover, dat alle desbetreffende bepalingen ten doel hebben een afbakening te leveren van dat wat aan de wetgever is voorbehouden en aldus tevens aan te duiden, wat aan de bestuursorganen is overgelaten.

Na overweging van verschillende oplossingen is de subcommissie dan ook tot de conclusie gekomen, dat het ongewenst is in het hoofdstuk wetgeving en bestuur een aparte paragraaf op te nemen met het opschrift "bestuur". Zulk een paragraaf zal het misverstand wekken, dat daarin nu te vinden is, wat het bestuur is - vooral wanneer zij onmiddellijk volgt op een paragraaf met de titel "wetgeving". Dit zal aanleiding geven tot een stroom van geleerdheid, maar zeer weinig verheldering opleveren.

Een betere oplossing wordt verkregen, wanneer men zich ervan rekenschap geeft, dat het hoofdstuk wetgeving en bestuur niet de bedoeling heeft om te regelen, wat tot de wetgeving en wat tot het bestuur behoort. Het opschrift beoogt aan te geven, dat het hoofdstuk op de gehele overheidswerkzaamheid, behalve de rechtspraak, ziet en dan wordt door een aantal bepalingen aangegeven, wat op dit brede terrein in ieder geval aan de wetgeving is voorbehouden en hoe de wetgeving tot stand komt. Door het vastleggen van deze beide punten vervult de Grondwet haar taak van het stellen van waarborgen voor de burgers. Die waarborgende taak brengt echter niet mee, dat ook in positieve zin zou moeten worden omschreven, wat het bestuur is en kan doen.

Derhalve stelt de subcommissie voor om het hoofdstuk in drie paragrafen te verdelen, nl. algemene bepalingen, buitenlands beleid en defensie en tenslotte overige bepalingen. In de eerste paragraaf kunnen dan de bepalingen, welke de proeve onder het hoofd wetgeving rangschikt een plaats vinden, tezamen met de bepaling over de algemene maatregel van bestuur en de andere regelingen vanwege het Rijk. In de tweede paragraaf zijn de bepalingen bijeengebracht over het buitenlandse beleid en de defensie; in de laatste paragraaf alle overige bepalingen. 1)

- In -

1) In hoofdstuk 5 van de proeve is een bepaling (artikel 69) opgenomen betreffende de maatschappelijke rechten van de ingezetenen. Aangezien de problematiek van de sociale grondrechten aan subcommissie I is toegewezen, heeft de subcommissie zich met deze bepaling niet bezig gehouden.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

In de beknopte opzet van de proeve zijn enkele onderwerpen van wetgeving en bestuur, waaraan in de bestaande Grondwet bepalingen zijn gewijd, niet meer opgenomen. De subcommissie heeft ook deze onderwerpen in overweging genomen.

Als afzonderlijke bijlage is aan het rapport het gehele hoofdstuk in de redactie van de subcommissie toegevoegd. Voorts is als bijlage bijgevoegd een vergelijkend overzicht van de redactie van de betreffende artikelen in de huidige Grondwet, in de proeve en in de voorstellen van de subcommissie. 1)

---

1) N.B.: wordt t.z.t. toegezonden.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Hoofdstuk II. Algemene bepalingen.

Par. 1. Algemeen.

In de Grondwet is de totstandkoming van de wet op twee plaatsen geregeld. De artikelen 119-131, die aanvangen met de bepaling, dat de wetgevende macht gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend, regelen primair de behandeling van wetsvoorstellen in de Staten-Generaal, maar eindigen met artikel 131 dat vooral het rechtsgevolg van de vastgestelde en en afgekondigde wet regelt. Daarentegen wordt op een andere plaats, nl. in de afdeling over de macht des Konings, de zeer nauw verwante materie der Koninklijke goedkeuring van door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen en de afkondiging der wetten, alsmede het afkondigingsformulier geregeld (artikelen 80 en 81).

Het verdient, wat men overigens van de systematiek der Grondwet moge denken, aanbeveling de gehele stof der wetgeving op één plaats te regelen. Of daarbij de inhoud der regeling zakelijk ingrijpend moet worden veranderd, hangt in de eerste plaats af van de vraag naar de samenstelling der Staten-Generaal. Zou die in grote lijnen ongewijzigd blijven, dan vloeit daaruit voort, dat ook de bestaande wetgevingsprocedure in grote lijn dezelfde blijft. Intussen behoeft dit niet mee te brengen, dat alle bestaande bepalingen worden behouden. Met name de voorschriften in de artikelen 123, 124, 127, 128 en 130 omtrent de formulieren van verzending en kennisgeving kunnen worden gemist; de daarin vastgelegde vormen van constitutionele courtoisie behoeven, hoezeer men op hun behoud prijs moge stellen, geen grondwettelijke waarborg.

Of dit eveneens het geval is met het in artikel 81 neergelegde afkondigingsformulier, wordt door een enkel lid van de subcommissie 1) betwijfeld. Waar handhaving van het formulier in de Grondwet geen materiële bezwaren ontmoet, zou hij deze handhaving met het oog op de historische continuïteit willen bepleiten. Het verdient voorts naar zijn mening aanbeveling dat de Grondwet zelf de vorm bepaalt, waaraan de hoogste voor ieder verbindende regels zijn te herkennen. Door deze zaak naar de wettelijke regeling der afkondiging te verwijzen, zou men, zo vreest hij, allerlei debat van staatstheoretische aard uitlokken omtrent mogelijke verandering en verbetering van de traditionele formules

Evenmin als de opstellers van de proeve voelt de subcommissie behoefte aan het openen van de mogelijkheid tot een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. In het algemeen kan niet worden gesteld, dat de normale procedure van wetgeving aanleiding geeft om naar een vereenvoudiging te verlangen. De ervaring bewijst, dat als regel de Staten-Generaal van de noodzaak van snelle wetgeving overtuigd zijn en met grote voortvarendheid beraadslagen en beslissen. Wordt naar een vereenvoudigde procedure omgezien, teneinde de bemoeiing van de wetgever over een breder terrein te kunnen uitstrekken, dan verdient het veel eerder aanbeveling om, in navolging van reeds meermalen aanvaarde constructies, bij de wet de delegatie van bepaalde zaken aan de algemene maatregel van bestuur of andere regeling slechts te accepteren met het voorbehoud, dat deze voorschriften (eventueel reeds als ontwerp) aan de Staten-Generaal worden medegedeeld en hun uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring behoeven. Staatsrechtelijke bezwaren, die in het verleden tegen zulke constructies zijn gemaakt, worden reeds lang niet meer gehoord en het algemeen gevoelen is thans, dat de wetgever vrij is bij delegatie zodanige voorbehouden te maken. Het voordeel is, dat van geval tot geval door de wetgever kan worden bezien of aan zulke constructies behoefte bestaat, maar dat niet door het opnemen van de nieuwe figuur ener vereenvoudigde procedure van wet-

- geving -

1) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

geving het gevaar ontstaat van een toepassing ook op terreinen waar zij niet strikt noodzakelijk is. Dat gevaar zou slechts zijn te ontgaan wanneer de Grondwet nauwkeurig en in abstracto kon aangeven in welke gevallen van die vereenvoudigde procedure gebruik kan worden gemaakt. Dergelijke omschrijvingen zijn evenwel veroordeeld zeer snel door de feiten achterhaald te worden, zodat men voor de keuze zou staan óf een zeer ruime formule te kiezen óf een formule welke het - zoals artikel 61, derde lid, van de huidige Grondwet - in een getalscriterium zoekt.

Noch het een noch het ander is aantrekkelijk.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Par. 2. Wetgevingsreferendum en volksinitiatief

De subcommissie heeft nog aandacht besteed aan de uit sommige buitenlandse constituties bekende instituten van het volksinitiatief en het referendum.

Beide beogen een directe zeggenschap van het electoraat te scheppen, met name op het terrein der wetgeving. Vanwege dat oogmerk is de vraag gebruikelijk of deze instituten zich wel verdragen met een representatief stelsel, hetwelk meebrengt de kiezer invloed op de wetgeving te verlenen via zijn vertegenwoordigers, dus niet rechtstreeks. Het vroeger wel ingenomen standpunt, dat deze twee methoden van volksinvloed elkander uitsluiten, wordt thans niet meer zo volstrekt verdedigd. Men aanvaardt, dat ook daar, waar een representatief stelsel bestaat, de werking ervan niet behoeft te worden geschaad en zelfs kan worden verbeterd en gesteund door de toelating van een zekere mate van directe invloed. De mogelijkheid,dat de volksvertegenwoordigers langs de weg van deze instituten wel eens door de kiezers in gebreke zouden kunnen worden gesteld zal hen, zo wordt dan betoogd, aanmoedigen tot het onderhouden van nauw contact met de stand der publieke opinie (zowel om zich te informeren als om zich te verantwoorden) en hen behoeden voor een zich opsluiten in hun ambt en verantwoordelijkheden. Kortom, de voornaamste functie van volksinitiatief en referendum is, in deze visie, dat zij zodanige correctie op de leemten van het representatieve stelsel bieden, dat hun effectiviteit omgekeerd evenredig wordt aan het aantal malen, dat er gebruik van wordt gemaakt. Het representatieve stelsel zou zo bevredigend moeten werken, dat het deze instellingen overbodig maakt. Tegen dit optimistisch betoog wordt overigens vaak de vraag opgeworpen, of de beide instituten geen bedervende invloed op de werking van het representatieve stelsel kunnen hebben, in die zin, dat de volksvertegenwoordiging haar standpunt eenzijdig richt naar de wisselingen van de publieke opinie en niet meer de moed opbrengt tot het nemen van de onaangename en onpopulaire besluiten, die in een politiek op langer zicht nimmer geheel te vermijden zijn.

Het is in dit perspectief, dat de subcommissie zich met de vraag naar de wenselijkheid heeft beziggehouden. Dat betekent, dat zij niet heeft stilgestaan bij de diepzinnige vraag, of werkelijke burgerzin niet een zeker minimum aan directe democratie veronderstelt. Het representatieve stelsel is bij ons historisch gegroeid en verankerd en het bepaalt de structuur van ons staatsbestel. Dit brengt mee dat ook wie het anders zou wensen, er niet lichtvaardig aan zal durven raken. Vandaar dat de subcommissie het verantwoord acht om zich tot de vraag te beperken, of de genoemde instellingen als een gewenste, nuttige of aanvaardbare verbetering van het representatieve stelsel kunnen worden beschouwd.

Ter verduidelijking van het volgende worden volksinitiatief en referendum als volgt onderscheiden. Het volksinitiatief strekt ertoe het volk zelf het recht te verlenen het initiatief te nemen tot het doen van voorstellen van wet of van andere voorstellen (b.v. tot het stichten van onderwijsinstellingen of het treffen van verkeersvoorzieningen). Daarbij zal steeds de eis moeten worden gesteld, dat een bepaald aantal burgers een voorstel doet. Soms zal zulk een voorstel aanstonds aan een volksstemming worden onderworpen, soms ook zal het voorstel aan het parlement worden voorgelegd, opdat dit zich er over kan uitspreken en een zodanige vorm kan geven dat het in het kader van de bestaande wetgeving (of de financiële mogelijkheden) past.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

In het eerste geval wordt het voorstel of aanstonds tot wet verheven of pas van kracht nadat het nog aan een parlementair oordeel is onderworpen. In het tweede geval kan het voorstel na de parlementaire behandeling aanstonds tot wet worden verheven, dan wel aan een volksstemming worden onderworpen. Hier zijn allerlei varianten denkbaar.

Het referendum is een eenvoudiger figuur, waarbij bepaalde voorstellen (meestal voorstellen van wet) hetzij vanwege de regering hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming worden onderworpen. Soms is het zo, dat overeenkomstig de constitutie, dat zekere gewichtige voorstellen altijd aan een referendum moeten worden onderworpen (b.v. grondwetswijzigingen), soms ook is een referendum alleen nodig, wanneer een parlementaire minderheid of een bepaald aantal kiezers dit verlangt.

Deze enkele opmerkingen zijn voldoende om te doen zien, dat volksinitiatief en referendum wel te onderscheiden zijn, al komt ook in het raam van het volksinitiatief meestal op een eerder of later tijdstip een referendum voor. 1)

De aantrekkelijkheid van het volksinitiatief ligt in de aan de kiezers geboden gelegenheid onderwerpen, die zij door de volksvertegenwoordiging verwaarloosd achten - en dat kunnen onderwerpen zijn, die geen partij, of althans de meerderheid niet durft aan te vatten, omdat zij een knuppel in het politieke hoenderhok zouden werpen - aan de orde te stellen en daarover een uitspraak te verkrijgen.

Het is zeer wel denkbaar, dat de volksvertegenwoordiging goede gronden heeft om het onderwerp niet aan de orde te stellen, maar dan is het voordeel van een volksinitiatief, dat de parlementsleden niet kunnen volstaan met het uitspreken van sussende en bezwerende formules, doch worden gedwongen opening van zaken te geven en duidelijk te zeggen, waarom de zaak niet opportuun is. Het gevaar is, dat hun oordeel over die opportuniteit, ook al is het nog zo gefundeerd, bij de kiezers, die voor deze dingen minder gevoel hebben, geen weerklank vindt en dat er hoogst ongelukkige besluiten vallen. De rechten en belangen van bepaalde niet geliefde minderheden b.v. zijn bij een parlement in de regel in veiliger handen dan bij het electoraat. Ook het besef voor de grenzen van het financieel uitvoerbare en het in internationaal verband mogelijke blijkt meermalen slechts hoogst gebrekkig op een breder publiek overdraagbaar te zijn.

- Het -

---

1) Niet is genoemd de figuur van het plebisciet. Dit is een volksstemming die van het referendum pleegt te worden onderscheiden doordat het daarbij niet, als bij het referendum, zou gaan om de aanneming of verwerping van een bepaald voorstel, maar om een vertrouwensuitspraak in een persoon of groep en diens politiek.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Het grote bezwaar van het volksinitiatief ligt echter in de moeilijkheid om daaraan een goede vorm te geven. Waar reeds de parlementsleden zelf relatief weinig gebruik maken van hun recht van initiatief (althans tot voor kort), daar geldt dit probleem nog sterker voor het volksinitiatief. Er leven onder de bevolking verlangens genoeg, soms diep geworteld, soms van meer ephemere aard; het is ook niet moeilijk om die verlangens in wetsvorm te formuleren; de bezwaren komen eerst wanneer gevraagd wordt, hoe zich het voorgestelde verhoudt tot allerlei andere zaken, die men niet missen, en allerlei andere belangen, die men niet krenken wil, en voor de verwezenlijking waarvan de meestal aanzienlijke fondsen op de begroting moeten worden gevonden.

De subcommissie meent dan ook het invoeren van de figuur van het volksinitiatief te moeten ontraden. Van deze figuur is in ons land nog weinig studie gemaakt en van groot verlangen ernaar is ook overigens niet gebleken. Daardoor ontbreken de voorwaarden, die zouden moeten zijn vervuld om invoering ernstig te overwegen.

Anders staat de subcommissie tegenover het wetgevingsreferendum. Invoering van deze figuur is ook in het verleden meer dan eens en met grote overtuiging bepleit. Zij verdient dan ook zorgvuldige overweging.

Daarbij wordt uitsluitend op het beslissend referendum gelet. De z.g. consultatieve referenda zijn immers weinig bevredigend, omdat zij niet bindend zijn; is degene die de kiezers raadpleegt aldus nog vrij om uit hun uitspraak de gevolgen te trekken, welke hij nodig oordeelt, dan moet worden gevreesd, dat ook de kiezer zelf zich vrijblijvend zal opstellen en een weinig overdacht oordeel zal geven, omdat hij weet, dat, als hij het niet goed zegt, de "heren" wel anders zullen wijzen.

Bij het beslissend (wetgevings)referendum is vooral gedacht aan een stemming over wetsontwerpen, die reeds door de Staten-Generaal zijn behandeld. Het zou weinig aantrekkelijk zijn om een ontwerp aan het oordeel van de kiezers te onderwerpen, vóórdat het in het overleg van regering en Staten-Generaal een definitieve vorm heeft gekregen. Bepaald verwerpelijk acht de subcommissie de constructie, waarbij het referendum in de plaats zou kunnen treden van een parlementaire behandeling; zulk opzijschuiven van de volksvertegenwoordiging zou strijden met de grondgedachte van het representatieve stelsel en aan de voorstellers (b.v. de regering) de gelegenheid bieden om het amendementsrecht van de Tweede Kamer uit te schakelen.

Met deze laatste opmerking is in beginsel ook reeds de vraag beantwoord, of zowel verworpen als aangenomen wetsontwerpen in referendum moeten kunnen worden gebracht. Het lijkt, dat de vraag alleen overwogen moet worden voor aangenomen wetsontwerpen. Zou een verworpen wetsontwerp door volksstemming alsnog voor bekrachtiging door de Kroon in aanmerking kunnen komen, dan rijst trouwens een aantal complicaties. Moet een wetsontwerp, dat in de Tweede Kamer is verworpen, na volksstemming alsnog aan het oordeel der Eerste Kamer worden onderworpen? Dit zou niet bevredigend zijn, maar het tegendeel stuit ook op bezwaren. Moet dan worden bepaald, dat alleen door de Eerste Kamer verworpen wetsontwerpen in volksstemming kunnen komen en dat ontwerpen, die reeds bij de Tweede Kamer zijn gesneuveld, niet voor een referendum in aanmerking komen? Dat zou nog onbevredigender zijn.

- Afgezien -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Afgezien daarvan, kan worden gevraagd, of het gewenst zou zijn alleen wetsontwerpen, die verworpen zijn, in referendum te brengen, of ook wetsontwerpen, die de Kamer laat "liggen". Deze vragen zijn voldoende om duidelijk te maken, dat groot bezwaar bestaat de gelegenheid te scheppen door middel van een referendum in de normale parlementaire procedure in te grijpen. Meer in het algemeen geldt, zoals hiervoor reeds gezegd, dat het bijzondere bedenking ondervindt om een wetsontwerp, dat de kamers hebben verworpen, alsnog met voorbijgaan daarvan via een referendum tot wet te kunnen verheffen.

Daarom heeft de subcommissie vooral overwogen het denkbeeld van een wetgevend referendum met betrekking tot wetsontwerpen, welke wèl door de Staten-Generaal zijn aanvaard, maar nog niet door de Kroon zijn bekrachtigd. Als concrete uitwerking van die gedachte heeft de voorzitter der subcommissie haar de volgende tekst van een eventueel grondwetsartikel voorgelegd:

"Wetsontwerpen, welke door de Staten-Generaal zijn aangenomen, worden, behoudens bij algemene wet te bepalen uitzonderingen, aan een referendum onderworpen, wanneer zulks binnen een bepaalde termijn door een bepaald aantal kiezers wordt verlangd. Tenzij de bekrachtiging van het wetsvoorstel geen uitstel kan lijden, wordt deze door de Koning eerst verleend na de uitslag van de stemming.

Spreekt de meerderheid van degenen, die aan het referendum deelnemen, welke tenminste 30% der stemgerechtigden omvat, zich tegen het ontwerp uit, dan vindt geen bekrachtiging plaats en wordt een reeds bekrachtigde wet zo spoedig mogelijk ingetrokken.

De wet regelt al hetgeen het aanvragen en houden van een referendum betreft, alsmede, voor zoveel nodig, de gevolgen daarvan".

De subcommissie acht dit, wanneer men invoering van een referendum wenst, een in beginsel aanvaardbare vorm.

Zij onderschrijft, dat wetsontwerpen alleen aan een referendum kunnen worden onderworpen, wanneer een wettelijk te bepalen aantal kiezers dit vraagt en wel binnen een bij de wet te stellen termijn. Aldus wordt verzekerd, dat alleen onderwerpen welke de belangstelling van een breder publiek genieten - en dus meestal ook zekere vatbaarheid voor een beoordeling door het electoraat bezitten - voor een referendum in aanmerking komen. Deze oplossing lijkt de subcommissie in ieder geval minder bezwaarlijk dan wanneer men het recht tot het uitlokken van een referendum ook of zelfs alleen aan een bepaald aantal kamerleden zou geven; het wordt weinig fraai geacht, wanneer minderheden in de volksvertegenwoordiging bij elke gelegenheid met een referendum zouden kunnen dreigen. 1)

- Eveneens -

---

1) Een lid sluit de mogelijkheid niet uit, dat men de kiezers in de gelegenheid stelt om het verzoek tot het houden van een referendum te steunen door tekening op lijsten, welke op alle gemeentesecretarieën daartoe gereed worden gelegd, zodra dit door een bepaald aantal kamerleden is verzocht. Deze procedure zou het n.l. verantwoord doen zijn om ook bij aanhouding van een korte termijn (b.v. drie weken) tòch een betrekkelijk hoog aantal verzoekers te eisen.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Eveneens acht de subcommissie het noodzakelijk, dat bij algemene wet bepaalde onderwerpen aan de mogelijkheid van een referendum zouden worden onttrokken. Te denken valt aan begrotingsvoorstellen en regelingen, die uit internationale verplichtingen voortvloeien, bij welker verwerping de overheid in ernstige verlegenheid zou geraken, omdat een alternatieve oplossing onmogelijk of onvindbaar zou zijn. Te denken valt ook aan bepaalde onderwerpen, die al te licht tot demagogie aanleiding zouden geven, als bepaalde belastingvoorstellen (accijns op tabak, alcohol of benzine). Dat bij dringende aangelegenheden een afwijkende procedure mogelijk zou moeten zijn, lijkt de subcommissie evenzeer vanzelfsprekend. Zou een bekrachtigde wet alsnog bij referendum worden verworpen, dan kan de wet regelen, hoe zij buiten werking wordt gesteld.

Is dus met een tekst als de hiervoor besprokene wel aan een reeks bezwaren tegemoet te komen, zo meent de subcommissie toch invoering van een bepaling als aangehaald te moeten ontraden. Zij heeft daarbij laten tellen, dat de overwogen oplossing slechts van bescheiden betekenis kan zijn, ook al omdat verdergaande constructies op nog groter bezwaren stuiten. De kiezers krijgen slechts de gelegenheid om, nadat de Staten-Generaal ja hebben gezegd, alsnog een "neen" te doen horen. Rekent men daarbij met de ernstige vertragingen, welke een referendumprocedure in de toch vaak reeds te logge wetgeving kan veroorzaken, en met de mogelijkheid, dat op belangrijke punten het wetgevend beleid kan worden doorkruist (alleen onpopulaire maatregelen zullen worden verworpen en onpopulaire maatregelen zijn soms de meest essentiële), dan komt men tot een ongunstige conclusie.

Enkele leden 1) die zich hun uiteindelijk oordeel nog voorbehouden, zien aan de besproken figuur een aantal voordelen. Door de uitlokking van een referendum worden de kamerleden en de politieke partijen als het ware tot een confrontatie met de kiezers gedwongen, die willen weten, waarom het voorliggend wetsontwerp nu zo nodig was of juist in deze vorm moest worden aanvaard. Het lijkt hun gewenst, dat de kamerleden en de partijen op die wijze worden gedwongen de problemen, waar de staatkunde voor staat, aan de kiezer begrijpelijk te maken. Wanneer zij aarzelen, dan is dat op een grond, die ook voor de overige leden der subcommissie van belang is, namelijk dat de ervaringen elders met het referendum de indruk wekken, dat de gemiddelde kiezer minder moed bezit dan zijn vertegenwoordigers en uit vrees voor door hem niet te overziene risico's nogal eens tot behoudende en negatieve keuzen komt.

Indien de subcommissie, ondanks haar afwijzend standpunt, zo diep op de besproken vraagstukken is ingegaan en zelfs tot het formuleren van een bepaling is gekomen, dan is dat mede omdat zij zich bewust was, dat op dit punt de grondwetgever zelf moet beslissen. De wetgevende procedure behoort in de Grondwet te worden vastgelegd en de invoering van het referendum is een te ingrijpende wijziging, of, zo men wil, aanvulling daarvan, dan dat de beslissing daarover aan de wetgever zou kunnen worden overgelaten, door middel van een facultatieve grondwetsbepaling of anderszins. Wanneer de grondwetgever niet besluit om een referendum in te voeren, dan is het ook niet mogelijk dit op andere wijze te doen. Daarom heeft de subcommissie eraan gehecht haar rapport zo in te kleden, dat gerede alternatieven worden geboden.

- Par. 3. -

1) De heren Donner en Van der Hoeven.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Par. 3. De ombudsman.

In het raam van haar opdracht zich met de materie van het hoofdstuk wetgeving en bestuur bezig te houden, heeft de subcommissie ook de figuur van de ombudsman tot onderwerp van haar besprekingen gemaakt. Met deze functionaris wordt immers beoogd om, ter aanvulling van de overige, met name de administratiefrechtelijke, voorzieningen tegen onjuist of ongeschikt overheids- en vooral bestuursoptreden, een instantie te scheppen, tot welke het publiek zich kan wenden met klachten over overheidsoptreden (en overheidsnalatigheid) en die bevoegd is om bij bevonden gegrondheid dier klachten daarover eventueel in het openbaar rapport uit te brengen of voorstellen te doen dan wel anderszins passende stappen te ondernemen. Sinds enige jaren mag zich het vooral uit het Scandinavische recht bekende, maar in verschillende andere staten geadopteerde instituut van de ombudsman ook ten onzent in een zekere belangstelling verheugen.

De subcommissie heeft gemeend zich niet zozeer te moeten verdiepen in de vraag of invoering van een ombudsman ten onzent wenselijk is en , zo ja, welke positie en bevoegdheden hem zouden moeten worden toegekend, maar heeft zich vooral bezig gehouden met de vraag, of vermelding van dit instituut in de Grondwet gewenst en noodzakelijk is, indien men tot invoering daarvan zou willen overgaan.

Zij is daarbij tot de conclusie gekomen, dat de bestaande Grondwet zich niet tegen invoering van deze functionaris verzet, onverschillig of men hem, naar Engels voorbeeld, nauw aan het parlement wil binden, dan wel hem, naar Scandinavisch voorbeeld, een veel zelfstandiger positie wil geven. Ook al zou men hem een brede bevoegdheid willen toekennen tot het opvragen en onderzoeken van regerings- en bestuursdocumenten en het horen van ambtsdragers en ambtenaren zomede hem de vrijheid willen geven daarover zijn oordeel te publiceren, dan verzet zich daartegen geen grondwettelijk voorschrift. Slechts wanneer men zijn bemoeiïngen zou willen uitstrekken tot het fungeren van de Staten-Generaal of de rechterlijke macht, is een zeker voorbehoud in dit opzicht geboden.

Wat van de bestaande Grondwet wordt gezegd, geldt evenzeer van een nieuwe Grondwet, als door de proeve is ontworpen, en, voorzover de subcommissie het kan overzien, is ook van de adviezen dezer staatscommissie geen belemmering te vrezen met betrekking tot de vrijheid van de wetgever om een ombudsman in te stellen.

Dit zo zijnde, meent de subcommissie dat vermelding van dit instituut in de Grondwet niet noodzakelijk is. De denkbeelden over deze figuur, over zijn positie en bevoegdheden, zijn in ons land overigens nog allerminst tot klaarheid gekomen. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben enige tijd geleden aan de Kamer een desbetreffende nota overgelegd, welke een aantal suggesties doet en bestemd is uitgangspunt te zijn van nader overleg tussen regering en Staten-Generaal. 1) Vastgesteld moet worden, dat de in deze nota voorgedragen denkbeelden op menig punt belangrijk verschillen van hetgeen in de Nederlandse literatuur als wenselijk is verdedigd. Onder die omstandigheden zou een grondwetsbepaling gevaar lopen op het debat te prejudiciëren, waarschijnlijk in die zin dat de bepaling

- bescheidener -

1) Zitting 1968-1969 - 9925, nr. 2.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

bescheidener uitvalt dan op den duur wenselijk en verwezenlijkbaar blijkt. Zij zou dan de ontwikkeling der denkbeelden eerder remmen dan stimuleren. Meent de regering intussen, dat het toch gewenst is de ombudsman in de Grondwet te verankeren, dan zou dit kunnen geschieden door inlassing van een grondwetsartikel in de trant van: "De wet kan een ombudsman instellen. Zij regelt zijn taak en bevoegdheden."

- Par. 4. -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Par. 4. Artikelsgewijs

Artikel WB 1

De wetgeving geschiedt door de Koning en de Staten-Generaal gezamenlijk.

Ter inleiding van de bepalingen, waarin de procedure voor de totstandkoming van een wet in formele zin wordt geregeld, stelt artikel 119 van de Grondwet voorop, dat de wetgevende macht gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend. Omdat in de daarop volgende artikelen voorgeschreven wordt, hoe deze gezamenlijke uitoefening plaatsvindt, is de directe betekenis van dit artikel niet groot. In zoverre valt te verklaren, dat de proeve voor een bepaling van deze aard geen plaats heeft ingeruimd. De subcommissie meent echter, dat voor handhaving van de bepaling toch wel reden bestaat. Reeds uit een oogpunt van duidelijkheid verdient het aanbeveling de meer gedetailleerde bepalingen betreffende de totstandkoning van een wet te doen voorafgaan door een algemene aanduiding van de organen, die hiertoe samenwerken. Belangrijker acht de subcommissie echter, dat het hier om een zeer essentiële aangelegenheid gaat, nl. de competentie tot formele wetgeving. Deze dient uitdrukkelijk in de Grondwet te worden vastgelegd.

Artikel WB 2

De Koning, zomede de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering, kunnen voorstellen van wet doen.

De bevoegdheid om wetsvoorstellen te doen, kent de Grondwet thans toe aan de Koning (artikel 80, eerste lid) en aan de Tweede Kamer (artikel 126 en 127, eerste lid).

In de proeve wordt voorgesteld ook de Eerste Kamer het initiatiefrecht te verlenen. In de toelichting wordt opgemerkt, dat de Eerste Kamer zich wel tot taak rekent vanuit een bepaalde distantie tot de actuele politieke strijd een wetsvoorstel te toetsen aan het algemeen belang en aan de rechtsovertuiging. Vanuit deze specifieke instelling kunnen bij de Eerste Kamer denkbeelden naar voren komen, die naar het oordeel van dit college hun neerslag zouden moeten krijgen in de wetgeving. Met de toekenning van het recht van initiatief kan een enkel voordeel worden verkregen, zonder dat de positie van de Eerste Kamer dientengevolge werkelijk gewijzigd wordt (proeve blz. 131-132).

De subcommissie is verdeeld omtrent de vraag, of deze uitverbreiding van de bevoegdheid van de Eerste Kamer aanbeveling verdient.

- Een -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Een aantal leden 1) acht het juist, dat aan de Eerste Kamer, zo deze gehandhaafd blijft, het recht van initiatief wordt verleend. Deze leden gaan er daarbij vanuit, dat een Eerste Kamer, wat haar taakuitoefening betreft, een van de Tweede Kamer verschillend karakter zal hebben. Indien de Eerste Kamer zich speciaal bezighoudt met gezichtspunten, waarop de Tweede Kamer zich niet primair richt, dan is het nuttig, dat zij te dien aanzien ook wetgevende initiatieven kan ontplooien. Men denke daarbij aan onderwerpen, die niet onmiddellijk in verband staan met actuele politieke beleidsvragen, maar waarvoor wettelijke voorzieningen nochtans gewenst zijn en ten aanzien van welke in de Eerste Kamer deskundigheid en belangstelling bestaan.

Daar de Eerste Kamer tot aan de eindstemming in de Tweede Kamer bevoegd zou blijven haar voorstel in te trekken (zie het voorgestelde artikel WB 4, eerste lid), is er geen bezwaar tegen dat een door haar gedaan voorstel in de Tweede Kamer zou worden geamendeerd. Dit behoeft een nieuwe formele behandeling in de Eerste Kamer niet noodzakelijk te maken. Het zou voldoende zijn, indien bij wijziging van het voorstel de Eerste Kamerleden die dit voorstel in de andere kamer verdedigen, schorsing van de beraadslagingen verzoeken om verslag uit te brengen in de Eerste Kamer; deze kan dan over intrekking of wijziging van het eigen voorstel beslissen.

Andere leden achten de toekenning van het initiatiefrecht aan de Eerste Kamer niet principieel verwerpelijk, maar betwijfelen, of voor de uitoefening van dit recht een doelmatige procedure mogelijk is, met name met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in een voorstel van de Eerste Kamer tijdens de behandeling in de Tweede Kamer.

De subcommissie acht het overigens van belang, dat bij het nemen van een beslissing op dit punt tevens in de overweging betrokken wordt de gedachte de Eerste Kamer het recht te geven om door de Tweede Kamer aangenomen voorstellen, die zij niet ongewijzigd zou willen aanvaarden, naar dit college terug te verwijzen. Aldus zou de Eerste Kamer wellicht een grotere invloed op de wetgeving kunnen verkrijgen, welke in de praktijk van meer betekenis kan blijken dan de invloed, die van een recht van initiatief is te verwachten. De subcommissie heeft deze gedachte geconcretiseerd in artikel WB 4, derde lid, van haar ontwerp. Zij zou - althans naar het oordeel van een deel der subcommissie - als alternatief voor de toekenning van het initiatiefrecht of in aanvulling daarop kunnen worden aanvaard. Bij artikel WB 4 wordt hierop nader ingegaan.

Ingevolge artikel 129 Grondwet kunnen andere voordrachten dan voorstellen van wet door elke kamer afzonderlijk aan de Koning worden gedaan. De bepaling is in 1848 in de Grondwet opgenomen (toen artikel 113) speciaal met het doel het recht van elk der kamers vast te leggen om een afzonderlijk adres van antwoord op de troonrede in te zenden. Deze directe aanleiding tot het opnemen van de bepaling is in de praktijk weggevallen; de Tweede en de Eerste Kamer beantwoorden respectievelijk sedert 1906 en 1947 de troonrede niet meer met een adres. In de ontwikkeling van het Nederlandse staatsrecht is het overigens een vanzelfsprekendheid geworden, dat de kamers zich in principe over elk onderwerp tot de Koning kunnen richten. Hiertoe zouden ook kunnen behoren een aanbeveling van de Tweede Kamer aan de Koning met betrekking tot de kabinetsformatie 2), alsmede verzoeken om de kamer(s) te ontbinden.

- De -

1) De heren Donner, Van der Hoeven en Verbrugh.

2) Dit voorbeeld is genoemd in het Eerste rapport (1968) van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet blz. 29.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

De subcommissie kan dan ook instemmen met het in de proeve (par. 99, blz. 147) gegeven oordeel, dat vermelding van deze bevoegdheid onnodig is, omdat zij steeds aanwezig blijft zolang niet uitdrukkelijk het tegendeel is bepaald. De proeve neemt dit standpunt eveneens in met betrekking tot de overeenkomstige bevoegdheid, welke de Koning bezit ingevolge het slot van artikel 80, eerste lid, Grondwet. Hierin is bepaald, dat de Koning aan de Staten-Generaal zodanige andere voorstellen dan ontwerpen van wet doet als hij nodig acht. Het begrip "andere voorstellen" is voorts te vinden in artikel 120, eerste lid, Grondwet. In het midden moge gelaten worden of de betekenis van de woorden "voordrachten" en "voorstellen" in de hierbedoelde artikelen dezelfde is. Reeds de Grondwet van 1814 kende een bepaling als thans is vervat in artikel 80, eerste lid (te weten artikel 46, eerste lid); de tekst van de bepaling is sedert 1848 nagenoeg ongewijzigd gebleven. Wat destijds precies bedoeld is met die "andere voorstellen", is niet geheel duidelijk 1). Hoe dit echter zij, van de bevoegdheid van artikel 80, eerste lid, is in de praktijk nimmer gebruik gemaakt.

Mede in verband met dit laatste kan de subcommissie de eerder vermelde opvatting van de proeve, dat artikel 80, eerste lid, tweede gedeelte, overbodig is, onderschrijven.

Artikel WB 3

1. De Koning zendt zijn voorstellen aan de Tweede Kamer. Hij doet die voorstellen vergezeld gaan van de adviezen, daarover uitgebracht door de in hoofdstuk 4 bedoelde colleges. Voorstellen waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, zendt hij aan deze vergadering.
2. Zodra de Tweede Kamer een voorstel van de Koning heeft aanvaard, zendt zij het aan de Eerste Kamer.
3. Indien een kamer een voorstel doet, zendt zij het aan de andere kamer. Zij kan een of meer van haar leden opdragen dat voorstel in de andere kamer te verdedigen.

Alternatief:

aan de tweede volzin van het eerste lid toevoegen,"met uitzondering van de adviezen van de Raad van State".

In de huidige bepalingen, die de indiening en de behandeling van wetsontwerpen betreffen, zijn enkele details opgenomen, die niet in de Grondwet vermeld behoeven te worden. Zo de bepaling van artikel 120, eerste lid, dat de Koning zijn voorstellen bij een schriftelijke boodschap of door een commissie aan de Tweede Kamer zendt; voorts het voorschrift van artikel 121, dat aan de openbare beraadslagingen over deze voorstellen altijd een onderzoek voorafgaat. Ook het formulier van de kennisgevingen, die de kamers ter zake van hun beslissing omtrent wetsontwerpen tot elkaar richten (artikelen 123, 124 en 128) behoeft geen plaats in de Grondwet. De subcommissie kan zich dan ook verenigen met de opzet van artikel 58 van de proeve, dat zich beperkt tot een beknopte aanduiding van de gang van een wetsvoorstel. In

- artikel -

1) Wellicht had de Tweede Kamer in 1848 het oog op de mogelijkheid, dat de Koning de kamer zou uitnodigen zich uit te spreken over de noodzaak van veranderingen in de Grondwet. Kort te voren had de Koning nl. inderdaad de afdelingen der Kamer te dien einde geraadpleegd, overigens geheel officieus. In 1830 had Willem I zich terzake van eventuele nieuwe constitutionele voorschriften officieel tot de Staten-Generaal gewend. (Buijs - De Grondwet I, blz. 586).

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

artikel WB 3 is de inhoud van artikel 58 proeve ongewijzigd overgenomen, echter met één belangrijke materiële aanvulling.

De subcommissie heeft overwogen of in dit artikel dient te worden vastgelegd dat bij de indiening van een wetsontwerp de daaromtrent door vaste colleges uitgebrachte adviezen moeten worden overgelegd.

Drie leden 1) menen, dat hiermee een verantwoorde besluitvorming door de Staten-Generaal wordt gediend. Deze immers kunnen door kennisneming van de adviezen een beter inzicht krijgen in de met een wetsontwerp verband houdende problemen en in eventuele alternatieve oplossingen. Voorts verdient het uit een oogpunt van openheid tegenover de burgers aanbeveling, dat een ieder van de uitgebrachte adviezen kan kennis nemen. Tenslotte is het ook voor de adviserende colleges veelal meer bevredigend, indien hun activiteiten naar buiten blijken en daardoor meer aandacht krijgen.

De andere leden 2) willen zich tegen dit voorstel niet verzetten, doch zij hebben daaraan anderzijds geen grote behoefte. Tegenover de voordelen staan naar het oordeel van deze leden ook enkele nadelen, die niet zonder gewicht zijn. Het belangrijkste daarvan is de mogelijkheid, dat openbare adviezen wellicht soms minder openhartig zullen zijn dan vertrouwelijke adviezen, en meer geschreven zullen zijn vanuit de politieke stellingname van degenen, die aan het advies hebben medegewerkt. Ook zal de kans bestaan, dat bepaalde belangrijke gezichtspunten in een vertrouwelijk advies wel, maar in een openbaar advies niet vermeld zullen worden. Vervolgens dient men er rekening mee te houden, dat de regering eerder geneigd zal zijn naar aanleiding van een vertrouwelijk advies een eenmaal ingenomen standpunt te laten varen dan naar aanleiding van een openbaar advies, dat door zijn openbare karakter eerder tot verdediging van de gekozen stellingname prikkelt. Tenslotte rijst de vraag of door de openbaarheid der adviezen de wetgevingsprocedure niet zal worden vertraagd.

In ieder geval wensen deze leden uitdrukkelijk bezwaar aan te tekenen tegen openbaarheid van de adviezen van de Raad van State, behoudens wat betreft de adviezen van de Afdeling Contentieux welke ten grondslag liggen aan de zogenaamde contraire besluiten. Zij achten die openbaarheid onverenigbaar met de geheel eigen plaats, die de Raad van State in ons staatsbestel inneemt, waardoor hij niet zonder meer op één lijn gesteld kan worden met de "gewone" colleges van advies.

Die geheel eigen plaats blijkt onder meer uit artikel 16 van de Wet op de Raad van State, houdende de bevoegdheid aan de Kroon "voordrachten te doen omtrent onderwerpen van wetgeving en bestuur, waaromtrent het college het doen van voorstellen aan de Staten-Generaal of het uitvaardigen van algemene maatregelen van bestuur wenselijk acht" en de Kroon "van zijn gevoelen te doen blijken over aangelegenheden, die naar zijn oordeel van bijzondere betekenis zijn". Het betreft hier dus de - weliswaar zelden benutte - mogelijkheid om sponte sua advies uit te brengen over het gehele terrein van wetgeving en bestuur. De bedoelde eigen plaats van de Raad blijkt voorts uit de verplichting, de ministers in artikel 21 der wet opgelegd, om de Raad en zijn afdelingen de inlichtingen te geven, die in verband met de te behandelen zaken zijn vereist, en tenslotte uit artikel 22, dat de Raad bevoegd verklaart de minister "wie de zaak aangaat" ter beraadslaging uit te nodigen. De Raad is adviesorgaan van de Kroon; de ministers, in wier handen de uitgebrachte adviezen worden gesteld, reageren daarop bij tot de Koningin gericht vertrouwelijk schrijven. Publikatie van de uitgebrachte adviezen zou op deze verhouding inbreuk maken.

- De -

1) De heren Albrecht, Donner en Van der Hoeven.
2) De heren Kan, Verbrugh en Witte.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

De overwegingen van de subcommissie resulteren in het voorstel om in het eerste lid van het artikel na de eerste volzin te bepalen: "Hij doet die voorstellen vergezeld gaan van de adviezen, daarover uitgebracht door de in hoofdstuk 4 bedoelde colleges", waaraan dan naar het oordeel van drie leden ware toe te voegen:"met uitzondering van de adviezen van de Raad van State".

De subcommissie tekent hierbij aan, dat deze redactie niet uitsluit, dat de mededeling van de adviezen geschiedt in de vorm van een nederlegging ter griffie van de Tweede Kamer ter vertrouwelijke kennisneming van de leden. Van deze mogelijkheid behoort echter slechts gebruik te worden gemaakt, als daartoe aanleiding bestaat. Openbaarheid van de adviezen dient regel te zijn. (Deze laatste aangelegenheid stelt de subcommissie overigens nader aan de orde in haar - nog uit te brengen - rapport over de vaste colleges van advies en bijstand).

Artikel WB 4

1. Zolang een voorstel niet door de Staten-Generaal is aanvaard, kan het vanwege de voorsteller worden ingetrokken.
2. Zolang een voorstel niet door de Tweede Kamer of de verenigde vergadering is aanvaard, kan het door deze en vanwege de voorsteller worden gewijzigd.
3. Indien de Eerste Kamer meent, dat een voorstel niet ongewijzigd kan worden aanvaard, zendt zij het, onder aanduiding van de noodzakelijk geachte wijziging, aan de Tweede Kamer terug. Stemt deze met de voorgestelde wijziging in, dan geldt het gehele voorstel als door de Staten-Generaal aanvaard. Stemt zij niet met de voorgestelde wijziging in, dan geeft zij daarvan kennis aan de Eerste Kamer.

De regels, die de Grondwet thans stelt met betrekking tot de intrekking en de amendering van wetsontwerpen behoeven in materieel opzicht geen wijziging te ondergaan. Ook artikel 59 van de proeve volstaat ermede de artikelen 122 en 125 van de Grondwet opnieuw te formuleren. Daarbij wordt op een enkel punt de redactie meer in overeenstemming gebracht met de praktijk. Voorzien wordt in intrekking van wetsontwerpen door de betrokken minister met machtiging van de Koning, terwijl ook de mogelijkheid van intrekking door een kam van een van haar afkomstig initiatiefvoorstel tot uitdrukking wordt gebracht. De redactie houdt voorts rekening met de wijziging door de regering van door haar ingediende wetsontwerpen. Met deze verbeteringen kan de subcommissie instemmen.

In de proeve wordt aan de Eerste Kamer niet het recht van amendement toegekend. Opgemerkt wordt, dat dit recht in de ontwikkeling van de parlementaire invloed een veel ingrijpender rol heeft gespeeld dan het recht van initiatief. Door toekenning van het amendementsrecht zou de positie van de Eerste Kamer fundamenteel gewijzigd worden. De subcommissie onderschrijft deze opvatting. Zij voegt daaraan toe, dat een dergelijke bevoegdheidsverlening de kans, dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer sterk zou vergroten. Daarentegen kan het eigen karakter van de Eerste Kamer geaccentueerd worden door dit college, zoals reeds bij artikel WB 2 werd vermeld, een recht van terugwijzing te verlenen. Het derde lid van het door de subcommissie voorgestelde artikel WB 4 strekt daartoe.

Over de wenselijkheid van deze bepaling wordt in de subcommissie niet

- geheel -

1) Als "voorzitter" in de zin van artikel WB 4, eerste lid, kunnen derhalve, gelet op artikel WB 2, worden aangemerkt:
a. de Koning; b. elk der beide kamers; c. de kamers in verenigde vergadering.
Vgl. ook hiervóór blz. 19, tweede alinea.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

geheel gelijk gedacht. Sommige leden achten haar aanbevelenswaardig, omdat zij daarin de mogelijkheid zien de Eerste Kamer, zo deze blijft bestaan, een wezenlijker functie te geven. Andere leden menen, dat de bepaling ernstige overweging verdient, doch zien voorshands toch ook niet te onderschatten bezwaren daartegen. Het voorstel leidt tot een huns inziens ongewenste versterking van de positie van de Eerste Kamer, terwijl ook gevreesd moet worden voor vertraging van de wetgevingsprocedure.

In de voorgestelde redactie heeft de Eerste Kamer, indien de Tweede Kamer niet met de voorgestelde wijzigingen instemt, alsnog te beslissen, of zij het ontwerp zal verwerpen of ongewijzigd aanvaarden. Een der leden van de subcommissie 1) acht het voorstel in deze vorm in ieder geval niet acceptabel. Als men een terugwijzingsrecht invoert, dan zal bij gebruikmaking daarvan de eindbeslissing bij de Tweede Kamer moeten liggen. Alleen in dat geval is gewaarborgd, dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet lichtvaardig terugzendt.

Daartegen werd opgemerkt, dat deze constructie ertoe kan leiden, dat in bepaalde gevallen de Tweede Kamer alleen beslist. Dat zou een ingrijpende afwijking vormen van het overigens gevolgde beginsel, volgens hetwelk een wetsontwerp om wet te kunnen worden door de beide kamers der Staten-Generaal behoort te zijn aanvaard.

Artikel WB 5

1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aanvaard en vervolgens door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel.

In artikel 131, eerste lid, van de Grondwet is bepaald, dat alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning goedgekeurd, kracht van wet verkrijgen. De proeve heeft deze bepaling met enkele terminologische wijzigingen overgenomen. De term "goedkeuren" werd gewijzigd in "bekrachtigen", omdat dit beter in overeenstemming werd geacht met de constitutieve betekenis van deze handeling, en de woorden "verkrijgen kracht van wet" werden veranderd in "wordt wet" om het rechtsgevolg van de aanvaarding door de Staten-Generaal en de bekrachtiging door de Koning duidelijker tot uiting te doen komen.

De meerderheid der subcommissie kan zich hiermee verenigen. Eén lid 2) echter heeft bezwaar tegen vervanging van de term "goedkeuring" door "bekrachtiging". Laatstgenoemde uitdrukking suggereert naar zijn mening, dat de Koning geen vrijheid zou hebben een door de Staten-Generaal aanvaard voorstel af te wijzen. De overige leden ontkennen dit. Zij zijn juist van oordeel, dat de goedkeuringsfiguur de werkelijkheid niet goed weergeeft. Goedkeuring veronderstelt een relatie, waarin het ene orgaan toezicht uitoefent op het andere. Bekrachtiging geeft de functie van de Koning ten aanzien van de door de Staten-Generaal aanvaarde voorstellen beter weer.

Het zojuist genoemde lid betwijfelt evenwel dit laatste en stelt naar aanleiding hiervan de vraag, wat de bijdrage van de Koning zonder de ministers bij de wetgeving is. In artikel WB 1 wordt immers alleen gesproken van de Koning, niet van ministers. Ook al is de Koning zonder de ministers geen zelfstandig orgaan van de staat, dan blijft volgens hem deze vraag toch

- reëel -

1) De heer Albrecht.
2) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

reëel. Ook de omstandigheid dat de positie van de Koning en de ministers reeds bij het onderzoek van verschillende andere aspecten van het staatsbestel relevant bleek voor bepalingen,betreffende de regering en de Staten-Generaal, maakt volgens dit lid een verantwoording van de betekenis van Koning en ministers terzake van de wetgeving op deze plaats niet overbodig.

Volgens dit lid zou het ongerijmd zijn te stellen, dat de bijdrage van de Koning en ministers inzake de wetgeving afwezig is. Hiermee is immers in tegenspraak de bepaling dat het doen van voorstellen van wet op naam van hetzij de Koning hetzij de kamers kan geschieden. Mede gelet op de bewoordingen van het afkondigingsformulier volgens artikel 81 van de bestaande Grondwet zou dit lid de bedoelde bijdrage wel degelijk willen karakteriseren als toezicht, zij het dan als oppertoezicht, dat zo veraf staat, dat de Koning geheel onschendbaar blijft.

Argumenten hiervoor zijn volgens dit lid, dat het koningschap in cultuurhistorisch opzicht terugwijst naar een tijd van algemeen geloof in een bijzondere roeping van de koningen van Godswege. Dit vindt b.v. uitdrukking in de term "Koning bij de gratie Gods", die voor andere ambten slechts zelden wordt toegepast. Ook geldt dat de Koning wettige nakomeling is in een geslacht dat gedurende lange tijden het land heeft geregeerd en zijn lot in goede en slechte jaren heeft gedeeld, terwijl de Koning tot geen partij behoort. Als gevolg daarvan bestaat er een gevoel van lotsverbondenheid tussen Koning en volk. Hierdoor krijgt de loyaliteit tegenover de Koning, die zowel de eenheid als de historische continuïteit van land en volk verpersoonlijkt, een aparte nadruk.

De mogelijkheid tot levering van een bijdrage bij de wetgeving in de vorm van dit soort van oppertoezicht acht dit lid waardevol, maar wel is hij van mening, dat de doorzichtigheid van het staatsbestel vandaag groter zou worden als dit oppertoezicht onder normale omstandigheden niet zozeer tijdens de beginfase van de wetgevende arbeid door de verantwoordelijke ministers zou plaats vinden, doch veeleer tijdens de eindfase van het proces van wetgeving. Daarom zou dit lid willen aanknopen bij het thans volgens artikel 80, lid 2, van de Grondwet bestaande recht van de Koning om wetsontwerpen, die door de Staten-Generaal zijn aangenomen, al of niet goed te keuren.

Volgens dit lid van de subcommissie moet dan niet het woord "goedkeuring" worden vervangen door "bekrachtiging", maar is juist een verduidelijking en uitwerking van dit recht al of niet goedkeuring noodzakelijk, terwijl dan, in onlosmakelijk verband hiermee, in de artikelen WB 2 en WB 3, eerste lid, een redactiewijziging zou moeten plaats hebben, waardoor minder wordt aangesloten bij artikel 120 van de Grondwet en meer de nadruk gelegd zou kunnen worden op de functie van de ministers bij de beginfase van de hierbedoelde wetgevende arbeid, die dan in mindere mate op naam van de Koning zou moeten worden gesteld.

Het hier aan het woord zijnde lid, meent dat een uitwerking van artikel 80, tweede lid, van de Grondwet alleen de strijdigheid met de Grondwet kan aanwijzen als grond waarop de Koning - die zich persoonlijk tot onderhouding van de Grondwet heeft verplicht - zijn goedkeuring kan weigeren aan een wetsontwerp dat reeds door de Staten-Generaal is aanvaard. Er behoort volgens dit lid daarom verwantschap te bestaan tussen het recht naar artikel 80, tweede lid van de Grondwet en het recht om de wet te toetsen aan de Grondwet. Daarom acht dit lid het wenselijk dat een regeling wordt geschapen die de bevoegdheid van de Koning benadrukt om samen met een hoogste rechterlijk college een uitspraak te doen over de grondwettigheid zowel van door de Staten-Generaal aanvaarde wetsontwerpen als van reeds in werking getreden

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

wetten. Volgens dit lid van de subcommissie zal zulk een regeling bijdragen tot een verduidelijking van de betekenis die het mede op naam van de Koning stellen van de wetgeving heeft.

Nu echter een meerderheid van de staatscommissie het rechterlijke toetsingsrecht van wetten aan de gehele Grondwet afwijst, is daarmee volgens dit lid de weg onbegaanbaar gemaakt om de betekenis van het op naam van de Koning stellen van belangrijke aspecten van het staatsbedrijf te verduidelijken. Dit lid meent dat als gevolg hiervan een stuk politieke vernieuwing is geblokkeerd en dat in dit rapport nu inderdaad wel weer moet worden aangesloten bij de zijns inziens ondoorzichtige bepalingen die voorkomen in de vijfde afdeling van hoofdstuk III van de Grondwet, inzover hier de wetgeving op naam van de Koning wordt gesteld. Ook de term "goedkeuring" van artikel 131, eerste lid en artikel 80, tweede lid van de Grondwet dient volgens dit lid dan te worden gehandhaafd.

De subcommissie heeft voorts nog aandacht geschonken aan de artikelen 123, 124, 128 en 130 van de bestaande Grondwet. Deze artikelen leggen thans vast in welke vorm de Koning en de kamers van de Staten-Generaal elkaar van hun besluiten omtrent wetsvoorstellen in kennis stellen. In de proeve zijn, zoals reeds werd opgemerkt, deze formulieren niet meer opgenomen. Zij volstaat met de bepaling, dat de Koning en de Staten-Generaal elkaar kennis geven van hun besluit omtrent enig voorstel. De subcommissie is van oordeel, dat de formulieren zonder bezwaar hun grondwettelijk karakter kunnen verliezen. De redactie van het tweede lid van artikel 60 van de proeve heeft zij derhalve overgenomen.

Artikel WB 6

1. De wetten verbinden niet voordat zij zijn bekendgemaakt.
2. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten.

De regeling van de inwerkingtreding van wetten en wat daarmee samenhangt is thans verdeeld over de artikelen 81 en 131, eerste lid, van de Grondwet en de artikelen 1 en 2 van de Wet algemene bepalingen. Artikel 131, eerste lid, draagt aan de Koning de afkondiging van de wetten op. Artikel 81 bevat het formulier van afkondiging der wetten en bepaalt, dat de wijze van afkondiging en het tijdstip, waarop de wetten aanvangen verbindend te zijn, door de wet worden geregeld. In de Wet algemene bepalingen (Stb. 1829, 28) zijn voorschriften opgenomen omtrent de verbindendheid van wetten, het bekend zijn van de afkondiging en de inwerkingtreding.

Zoals in de toelichting op de proeve wordt opgemerkt, hebben deze bepalingen tot veel discussie en tot een omslachtige administratieve praktijk bij de afkondiging van wetten aanleiding gegeven. Artikel 61 van de proeve beoogt tot een vereenvoudiging van de theorie en de praktijk te komen door te bepalen, dat de wetten niet verbinden, voordat zij zijn bekendgemaakt, en de regeling van de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten aan de wetgever op te dragen.

De subcommissie kan met de voorgestelde vereenvoudigingen instemmen, en stelt zich achter de in de proeve gevolgde redactie, met dien verstande dat één lid, zoals reeds werd vermeld, de handhaving in de Grondwet van het

-afkondigingsformulier -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

afkondigingsformulier op prijs zou stellen.

Voor een goed begrip van het artikel is het van belang te wijzen op de betekenis van het verschil tussen het tot stand komen van een wet, het verbindend zijn en het in werking treden. De subcommissie ziet dit onderscheid als volgt. Een wetsvoorstel wordt wet, wanneer het door de Koning wordt bekrachtigd. De bekendmaking van een wet geschiedt door de uitgifte van het Staatsblad, waarin de wet is opgenomen. Met deze bekendmaking wordt de wet verbindend. Deze verbindendheid is een voorwaarde voor de inwerkingtreding. Voor de inwerkingtreding van een wet is echter meer nodig dan alleen de bekendmaking, die de verbindendheid teweeg brengt. Vereist is tevens, dat de wet aan de burgers bekend moet kunnen zijn. De Wet algemene bepalingen neemt aan, dat dit laatste het geval zal zijn op de twintigste dag na de uitgifte van het Staatsblad. Deze termijn is uit een oogpunt van hedendaagse communicatie als langer dan noodzakelijk te beschouwen. In wetten, die op korte termijn in werking moeten treden, wordt deze tijdsruimte dan ook wel verkort tot b.v. de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad. Anderzijds gebeurt het veelvuldig, dat de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding aan de Kroon wordt gedelegeerd, omdat eerst uitvoeringsmaatregelen tot stand moeten worden gebracht.

Uit het voorgaande treedt het verschil in rechtsgevolg tussen verbindendheid en inwerkingtreding naar voren. Zodra een wet verbindt, kunnen de in deze wet voorziene algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen worden vastgesteld. Voorts wordt hierdoor de wet vatbaar voor wijziging. Het verbindend zijn heeft dus bepaalde rechtsgevolgen. De burgers worden echter pas gebonden door de inwerkingtreding van de wet.

De in artikel WB 6 voorziene koppeling van de verbindendheid aan de bekendmaking verhindert, dat aan een wet intern reeds uitvoering wordt gegeven, terwijl de bekendmaking op zich laat wachten. Belangrijker is echter, dat in de Grondwet verankerd wordt hetgeen eveneens in het samenstel van het eerste en tweede lid van het artikel ligt opgesloten, namelijk dat alleen wetsbepalingen, die bekend gemaakt zijn, de burgers kunnen binden.

Artikel WB 7

1. De Koning stelt algemene maatregelen van bestuur vast.
2. Voorschriften, door straffen te handhaven, worden bij een algemene maatregel van bestuur alleen gegeven krachtens de wet. De wet regelt de op te leggen straffen.
3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de maatregelen.
4. De wet stelt regels omtrent het inwinnen van het oordeel van belanghebbenden voordat een algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld.
5. Worden vanwege het Rijk andere algemeen verbindende voorschriften vastgesteld, dan zijn het tweede, derde en vierde lid van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 57 Grondwet worden algemene maatregelen van bestuur vastgesteld door de Koning, waarbij door straffen te handhaven bepalingen in die maatregelen niet dan krachtens de wet gemaakt mogen worden; straffen op te leggen wegens overtreding van de bepalingen van de maatregelen worden, aldus dit artikel, geregeld door de wet.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

De proeve heeft in artikel 62 de inhoud van dit grondwetsartikel overgenomen, met toevoeging van een bepaling inzake de bekendmaking en de inwerkingtreding van de maatregelen (men vergelijke artikel 81 Grondwet).

Bij een verdeling in paragrafen als door de proeve voorgesteld, zou er veel voor te zeggen zijn om deze bepaling niet in de eerste paragraaf op te nemen, maar haar aan het begin van de tweede paragraaf te plaatsen. Nu echter om de hiervoor vermelde redenen aan een andere indeling in paragrafen de voorkeur wordt gegeven, meent de subcommissie te moeten voorstellen om het artikel aan het slot van de eerste paragraaf op te nemen.

Of de Grondwet behalve de algemene maatregel van bestuur niet eveneens de ministeriële verordening zou moeten vermelden, is een vraag waarmee ook de staatscommissie-Van Schaik zich heeft beziggehouden 1). Voor deze commissie was beslissend het oordeel of ministeriële verordeningen van zo groot belang moeten worden geacht, dat daarvoor naast de algemene maatregel van bestuur een afzonderlijke plaats in de Grondwet moet worden ingeruimd. Zij meende die vraag ontkennend te moeten beantwoorden, aangezien aldus aan de ministeriële verordening "te veel reliëf" zou worden gegeven.

De subcommissie kan dit standpunt niet geheel delen. Weliswaar meent ook zij, dat de indruk moet worden vermeden als zouden de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële verordening kunnen worden opgevat als gelijksoortige zaken. Deze zaken verschillen echter niet in gewicht, maar in structuur. De ministeriële verordening berust steeds op delegatie vanwege het hoger gezag, doch de algemene maatregel van bestuur wordt soms gegeven krachtens een eigen, door de Grondwet erkende, bevoegdheid welke aan zekere beperkingen is onderworpen. Hierin ligt naar het oordeel van de subcommissie de rechtvaardiging van het niet in de Grondwet vermelden van de een, het wèl vermelden van de ander. Deze erkenning van het verschil tussen enerzijds de algemene maatregel van bestuur en anderzijds de ministeriële verordening (en andere regelingen en verordeningen, uitgaande van de centrale overheid) mag, zo meent de subcommissie, evenwel niet tot gevolg hebben, dat de waarborgen, welke in de artikelen 57 en 81 der Grondwet (artikel 62 proeve) zijn gelegen, uitsluitend zouden gelden voor de algemene maatregel van bestuur. Het is van groot belang, dat de in bedoelde artikelen vervatte waarborgen gelden voor a l l e voorschriften van de centrale overheid. Deze waarborgen houden in, dat de bekendmaking en de inwerkingtreding van de voorschriften bij de wet moeten worden geregeld en dat in die voorschriften opgenomen strafbepalingen op de wet moeten berusten. Aldus zou de Grondwet meer in overeenstemming zijn met de reeds lang aanvaarde opvatting, dat ook andere organen van de centrale overheid dan de Kroon bij de wet bevoegdheid kunnen verkrijgen tot het vaststellen van door straffen te handhaven bepalingen.

De subcommissie heeft hierbij nog overwogen of de Grondwet naast de straffen ook andere middelen ter handhaving van de voorschriften zou dienen te vermelden en ook daarvoor uitdrukkelijk een wettelijke machtiging zou behoren te eisen. Met name valt hier te denken aan de politiedwang en de

- parate -

1) De staatscommissie-Van Schaik sprak overigens nog van "ministeriële beschikkingen". Met "ministeriële verordeningen" duidt men thans aan wat vroeger "ministeriële beschikkingen van algemene inhoud" werden genoemd.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

parate executie. Zij merkt op, dat de grondwetgever zich reeds in 1887 heeft verzet tegen grondwettelijke vermelding van de bevoegdheid tot toepassing van politiedwang. Sedertdien is deze zienswijze telkens weer gevolgd, ook ten aanzien van de parate executie, laatstelijk nog door de proeve. Volgens de subcommissie zou hierbij aangesloten kunnen worden. De term "politie" zou in de praktijk licht tot misverstand aanleiding kunnen geven. Te voorkomen ware, dat "men" voor elk (preventief) politieoptreden zou vragen naar het wettelijk voorschrift, ter uitvoering van welk de sterke arm optreedt.

De waarborgen waarvan in het voorgaande sprake was betreffen aldus de subcommissie, de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur. Daarnaast is er een ander aspect, nl. de voorbereiding. Gedacht zou kunnen worden aan een bepaling in de Grondwet ingevolge welke de wet regels zou stellen omtrent het inwinnen van het oordeel van belanghebbenden vóórdat bepaalde algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld.

Anderzijds acht de subcommissie het weer te ver gaan indien de Grondwet tot dit inwinnen onder alle omstandigheden zou verplichten. Onder "het inwinnen van het oordeel van belanghebbenden" behoeft niet slechts een formele "hearing" te worden verstaan. Men zou bijvoorbeeld ook kunnen denken aan een voorschrift tot publikatie van ontwerp-algemene maatregelen van bestuur met de mogelijkheid daarna gedurende een bepaalde termijn opmerkingen dienaangaande in te zenden. Voorts valt te denken aan het inwinnen van het advies van een orgaan, waarin belanghebbenden zijn vertegenwoordigd.

Hoewel bij de subcommissie enige twijfel bestaat omtrent de praktische uitvoerbaarheid van een dergelijke grondwetsbepaling, is zij toch geneigd tot opneming te dier zake te adviseren.

Uit hetgeen de subcommissie hiervóór heeft gesteld omtrent het belang van het door de Grondwet geven van waarborgen met betrekking tot alle voorschriften van de centrale overheid vloeit voort, dat de subcommissie adviseert een bepaling op te nemen, volgens welke de grondwettelijke bepalingen inzake de algemene maatregelen van bestuur van overeenkomstige toepassing zijn op andere vanwege het Rijk gemaakte algemeen verbindende voorschriften.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

HOOFDSTUK III

Buitenlands beleid en defensie

Artikel WB 8

1. De Koning voert het buitenlands beleid.
2. Hij bindt het koninkrijk niet aan verdragen en zegt deze niet op zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.
3. Indien een verdrag afwijking van de Grondwet meebrengt, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
4. De wet regelt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.

Volgens het bestaande artikel 58 van de Grondwet heeft de Koning het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen. Het eerste lid van artikel 65 der proeve, bepalende dat de Koning het buitenlands beleid voert, is in vergelijking daarmede ongetwijfeld een verbetering. In het advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken wordt terecht opgemerkt, dat, waar buitenlandse betrekkingen niet eenzijdig worden bepaald, maar naar hun aard altijd twee-, zo niet meerzijdig zijn, het wat zonderling aandoet om te spreken van het (opper-)bestuur der buitenlandse betrekkingen. De in de proeve voorgestelde tekst geeft kernachtig aan waarom het hier gaat en is derhalve door de subcommissie overgenomen.

Dat de in het tweede lid van artikel 58 der Grondwet omschreven doelstelling - de opdracht tot bevordering van de ontwikkeling der internationale rechtsorde - door de auteurs van de proeve niet is overgenomen, zal mogelijk door velen als een gemis worden ervaren. De meerderheid van de subcommissie sluit zich echter aan bij de gedachte, dat een dergelijke programmatische bepaling moet worden vermeden, omdat zij met de aard der Grondwet niet strookt. A fortiori wordt door haar afgewezen de suggestie om artikel 65, eerste lid, van de proeve aan te vullen met de woorden "en streeft daarbij naar de ontwikkeling der internationale rechtsorde en naar de bevordering van het welzijn der wereldbevolking" 1).

De proeve heeft voorgesteld de in de bestaande Grondwet gebezigde uitdrukking "overeenkomsten met andere Mogendheden en volkenrechtelijke organisaties" te vervangen door "verdragen", teneinde, onder instandhouding van datgene wat krachtens constitutionele interpretatie onder genoemde overeenkomsten wordt verstaan, een betere, met het volkenrecht

- in -

---

1) Zie het advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken ("Naar een nieuwe Grondwet?", deel 3, nr , blz). Een overeenkomstige suggestie wordt gedaan in het advies van de Nationale raad van advies inzake hulpverlening aan minderontwikkelde landen. ("Naar een nieuwe Grondwet?", deel 2, nr. 26, blz. 216-218).

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

in overeenstemming zijnde terminologie te verkrijgen. Gememoreerd wordt dat de Grondwet vóór de herziening van 1953 een onderscheid maakte tussen "verdragen" en "andere overeenkomsten" met vreemde mogendheden, en dat alleen voor de bekrachtiging van verdragen goedkeuring van de Staten-Generaal was vereist, terwijl de "andere overeenkomsten" slechts aan de volksvertegenwoordiging medegedeeld moesten worden. Onderscheidingscriterium was daarbij, dat onder verdragen werden verstaan de in plechtige tractaatsvorm aangegane overeenkomsten, welk criterium ertoe leidde, dat allerlei "andere overeenkomsten", die soms veel belangrijker waren dan "verdragen", buiten de Staten-Generaal om werden aangegaan. Volgens de proeve bracht de in 1953 gekozen oplossing weliswaar een belangrijke verbetering, daar voor al deze overeenkomsten de goedkeuringseis zou gelden, behoudens bepaalde uitzonderingen, maar terminologisch was zij geen gelukkige greep. Reeds in 1953 was, aldus de proeve, de bovenvermelde opvatting inzake verdragen naar het volkenrecht niet meer geheel houdbaar, terwijl die opvatting sedertdien geheel is verlaten. Onder verdragen worden in de huidige praktijk van het volkenrecht verstaan alle schriftelijke volkenrechtelijke overeenkomsten, ongeacht de vorm. Door in de Grondwet de term "verdragen" te gebruiken zal de eis van goedkeuring door de Staten-Generaal, vergeleken met de huidige Grondwet, in geen opzicht veranderen.

De subcommissie onderschrijft hetgeen de proeve hier stelt, reden waarom ook zij voorstelt in het onderhavige grondwetsartikel van "verdragen" te spreken.

Het gebruik van een meer bij de redactie van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 25) aansluitende terminologie inzake het binden en het opzeggen van verdragen, zoals is geschied in het tweede lid van artikel 65 der proeve, ontmoet bij de subcommissie evenmin bezwaar.

De in dit lid opgenomen bepalingen inzake het beginsel van voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal worden eveneens door de subcommissie gevolgd.

De subcommissie acht in de gevallen waarin geen goedkeuring vereist zal zijn een plicht tot mededeling van het verdrag aan de Staten-Generaal op

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

zijn plaats.
Zij oordeelt het evenwel niet nodig deze mededelingsplicht in de Grondwet te vermelden. De wet, die de uitzonderingen op de goedkeuringseis vaststelt, zal hierin kunnen voorzien. De suggestie om in de tweede volzin van het tweede lid van het voorgestelde artikel ("De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist".) nog afzonderlijk de voorafgaande goedkeuring te vermelden 1) vindt bij de subcommissie geen weerklank. Haars inziens volgt uit het verband duidelijk, dat in deze bepaling de voorafgaande goedkeuring reeds is besloten.

Ook in het derde lid van het voorgestelde artikel WB 8 wordt de proeve gevolgd. De subcommissie kan niet akkoord gaan met het voorstel om de redactie aan te passen aan die van artikel 66 van de proeve door ook hier het begrip "geen toepassing vinden" te introduceren. 2) Deze redactie zou het bezwaar meebrengen, dat het hier bedoelde "geen toepassing vinden" in direct verband zou worden gebracht met het " geen toepassing vinden" waarvan artikel 66 proeve spreekt en dat alleen optreedt, wanneer z.g."self-executing" bepalingen in een verdrag voorkomen. Het dient echter buiten twijfel te staan, dat ook door andere dan "self-executing" bepalingen van de Grondwet kan worden afgeweken. Het kost geen moeite om zich bijvoorbeeld verdragen met betrekking tot de verdediging voor te stellen, die, ook al bevatten zij geen "self-executing" bepalingen, aan het Koninkrijk verplichtingen opleggen, welke een afwijking van de grondwettelijke voorschriften meebrengen 3).

De subcommissie kan eveneens instemmen met het vierde lid van artikel 65 proeve, volgens hetwelk de wet de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend regelt en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.

Een vereenvoudigde procedure voor de totstandkoming van wetten tot uitvoering van verdragen of van bindende volkenrechtelijke besluiten 4) acht de subcommissie niet aanbevelenswaardig. Zij meent, dat het volgen van de gewone wetgevingsprocedure weinig tijd zal vergen in de gevallen waarin aan de uitvoeringswetgeving weinig complicaties verbonden zijn. Zijn wèl complicaties te verwachten, dan zal juist een vereenvoudigde procedure ongewenst zijn.

- Artikel -

---

1) In het advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken wordt voorgesteld de tweede volzin van artikel 65, tweede lid, proeve te lezen als volgt: "De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring of geen voorafgaande goedkeuring is vereist".
2) In het onder 1) genoemde advies wordt voorts voorgesteld artikel 65, derde lid, proeve, te lezen als volgt: "Indien de binding van het koninkrijk aan een verdrag zou medebrengen, dat bepalingen van de grondwet geen toepassing vinden, is voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal vereist en kunnen de Kamers de goedkeuring alleen verlenen met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen."
3) Indien het verschil tussen "self-executing" bepalingen en andere bepalingen in de Grondwet tot uitdrukking moet worden gebracht (waartoe de subcommissie overigens niet de noodzaak inziet), zou gedacht kunnen worden aan de volgende alternatieve tekst voor artikel WB 8, derde lid: "Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanige afwijking noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen".
4) Voorgesteld in het meergenoemde advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 9

Wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, mits deze bekend zijn gemaakt. De wet geeft regels omtrent de bekendmaking.

Dit artikel heeft ten doel de huidige artikelen 65, 66 en 67, tweede lid, van de Grondwet te vervangen. In de eerstgenoemde twee artikelen wordt respectievelijk gesproken van bepalingen, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden en van een ieder verbindende bepalingen. In de toelichting op artikel 66 van de proeve is erop gewezen, dat in de bestaande Grondwet met "een ieder verbindende" meer wordt bedoeld dan volgens een beperkte uitleg het geval zou zijn: ook het toekennen van aanspraken aan een ieder valt hieronder. De subcommissie is eveneens van oordeel, dat de ook in artikel 66 van de proeve voorkomende uitdrukking "een ieder verbindende" dient te worden gehandhaafd, ondanks de daarop van meerdere zijden 1) uitgebrachte kritiek. Zij meent namelijk, dat de vragen, welke naar aanleiding van deze uitdrukking zijn gerezen, veeleer zijn opgeroepen door de jurisprudentie van de Hoge Raad terzake - zie het z.g. tweede Cognac-arrest 2) - dan door de woorden als zodanig. Daarbij komt nog, dat door het schrappen van deze woorden nieuwe problemen zouden rijzen. Bij het vervallen van de woorden "een ieder verbindende" zouden immers wettelijke voorschriften ook buiten toepassing blijven, indien zij onverenigbaar zouden moeten worden geacht met verdragsbepalingen welke nog een nadere implementatie behoeven of welke duidelijk bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekkingen tot andere mogendheden. Een meer bevredigend alternatief ziet zij evenmin in het voorstel de desbetreffende uitdrukking te vervangen door de woorden "voor rechtstreekse toepassing vatbare bepalingen". De Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken heeft terecht gesteld, dat het tot een niet bedoelde jurisprudentie zou kunnen leiden, indien "rechtstreeks" zou worden opgevat als "buiten samenhang met enige bepaling van nationaal recht".

Een der leden van de subcommissie 3) acht het gewenst in het artikel een clausule op te nemen in de trant van "mits ook de andere verdragspartijen zich eraan houden", omdat de historie nu eenmaal voorbeelden te over kent van partijen, die hun verplichtingen niet nakwamen. De overige leden menen echter, dat een dergelijke redactie niet alleen tot allerlei chicanes zou kunnen leiden, maar ook grote rechtsonzekerheid zou scheppen.

Dit laatste argument kan eveneens worden tegengeworpen aan de aanbeveling om de grondwettelijke regel van het bestaande artikel 66 uit te breiden met een erkenning van het primaat van het voor Nederland van kracht zijnde ongeschreven volkenrecht 4). De subcommissie ziet dan ook geen reden om deze suggestie te volgen.

Zij staat voorts afwijzend tegenover de suggestie om de toetsing door de rechter van de grondwettigheid van de totstandkoming of de beëindiging van verdragen toe te laten, voor zover deze door het volkenrecht zou zijn toegestaan 5). Zij is van oordeel, dat van de tot dusver gevolgde gedragslijn om die toetsing aan de wetgever en niet aan de rechter op te dragen

- niet -

---

1) O.a. in het meergenoemde advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken.
2) H.R. 1 juni 1956, N.J. 1958, nr. 424.
3) De heer Verbrugh.
4) Aldus in het meergenoemde advies van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken.
5) Zie het in voetnoot 4 bedoelde advies

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

niet moet worden afgeweken.

Dat de term "wettelijke voorschriften" in het voorgestelde artikel - waar zij mede de Grondwet omvat - van ruimere strekking is dan in het door de staatscommissie voorgestelde artikel KG 14 - waar dit niet het geval is - moge systematisch weliswaar niet zeer fraai zijn te noemen, zulks ontmoet bij de subcommissie toch geen overwegend bezwaar. De redactie van deze artikelen zal in de praktijk immers geen misverstand opleveren.

Artikel WB 10

1. De Koning verklaart het koninkrijk niet in oorlog met een andere mogendheid dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, die terzake beraadslagen en besluiten in verenigde vergadering.
2. Hetzelfde geldt voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

Alternatief: aan het eerste lid toe te voegen:

De toestemming is niet vereist wanneer het overleg met de Staten-Generaal tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.

De bestaande Grondwet bepaalt in artikel 59, eerste lid, dat de Koning het koninkrijk niet in oorlog verklaart dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal en voorts dat deze toestemming niet vereist is wanneer het overleg met de Staten-Generaal tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken. Volgens het tweede lid moeten de Staten-Generaal in verenigde vergadering terzake beraadslagen en besluiten. De voorafgaande toestemming is blijkens het derde lid ook vereist voor 's Konings verklaring, dat een oorlog is beëindigd.

De proeve regelt deze materie in artikel 67, zulks met enige opmerkelijke verschillen in formulering en inhoud vergeleken met artikel 59 der Grondwet.

Vooreerst is in de proeve het in 1953 in de Grondwet geïntroduceerde begrip "in oorlog verklaren" - beogend te doen uitkomen dat onder de huidige verhoudingen een aanvalsoorlog uitgesloten is-weer vervangen door het vóór 1953 gebezigde "oorlog verklaren". In de toelichting wordt hiervoor als motivering gegeven, dat te betwijfelen is of de woordverbinding "in oorlog verklaren" wel voldoende - en dan in normatieve zin - het beoogde doel tot uiting doet komen. Voorts wordt er op gewezen, dat het verbod van een aanvalsoorlog duidelijker is opgenomen in de desbetreffende verdragen, terwijl tevens te denken valt aan het handvest van de Verenigde Naties. Tenslotte merkt deze toelichting op, dat er een aanzienlijk grensgebied ligt tussen de constatering dat men "in oorlog is" en een agressieve oorlogsverklaring; de Grondwet dient de feitelijke mogelijkheden die hier liggen niet terminologisch te verhullen.

De subcommissie trekt het belang van deze terminologische kwestie in twijfel. Anderzijds pleit er veel voor in de Grondwet elke schijn te vermijden als zou Nederland een actieve oorlogspolitiek willen voeren. Dit laatste doet de subcommissie de voorkeur geven aan het behoud van de term "in oorlog verklaren". Zij realiseert zich dat bestaan blijft het probleem, dat in de internationale praktijk soms bijzonder moeilijk is vast te stellen wanneer van oorlog gesproken moet worden en dat door het deel uitmaken

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 11

1. De Koning voert het defensiebeleid.
2. Alle Nederlanders, daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken aan de verdediging van het Rijk en de nakoming van zijn verplichtingen inzake de internationale vrede en veiligheid.
3. De wet regelt de verplichtingen welke in verband hiermede aan een ieder kunnen worden opgelegd.
4. Zij regelt van welke verplichtingen wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling wordt verleend en onder welke bepalingen dit geschiedt.

Alternatief 1: In plaats van het tweede lid lezen:
Ter bescherming van de belangen van de staat en ter nakoming van zijn internationale verplichtingen is er een krijgsmacht.

Alternatief 2: In plaats van het tweede lid lezen:
Ter verdediging van de staat en ter nakoming van zijn verplichtingen inzake het internationale recht is er een krijgsmacht.

Met betrekking tot de defensie behelst de bestaande Grondwet een aantal bepalingen, te weten de artikelen 68 en 194-201.

Summier samengevat is in deze artikelen het volgende bepaald. Blijkens het eerste lid van artikel 68 heeft de Koning het oppergezag over de krijgsmacht; het tweede en derde lid handelen over de benoeming, de bevordering, het ontslag en de pensionering van de militaire officieren. Artikel 194 vermeldt de plicht van alle Nederlanders tot medewerking van de handhaving van 's Rijks onafhankelijkheid en de verdediging van zijn grondgebied. In artikel 195 wordt vastgesteld dat er een krijgsmacht is tot bescherming der belangen van de Staat en wordt aan de wet de regeling van de verplichte krijgsdienst opgedragen. De mogelijkheid van vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren ligt verankerd in artikel 196, terwijl artikel 197 verbiedt anders dan krachtens een wet vreemde troepen in dienst te nemen. Artikel 200 (de artikelen 198 en 199 zijn vervallen) betreft de mobilisatie en tenslotte bevat artikel 201 enkele bepalingen van financiële aard met betrekking tot de defensie.

De proeve heeft op dit stuk een drastische beperking voorgesteld. Zij volstaat met één artikel (72), waarin aan de wet de regeling wordt opgedragen van de verplichtingen, die in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd, alsmede de regeling van welke verplichtingen vrijstelling wegens ernstige gewetensbezwaren wordt verleend. Dit artikel doelt blijkens de toelichting op het gehele complex van verplichtingen in verband met de verdediging; in de term verdediging zijn begrepen zowel de militaire als de civiele verdediging. Volgens de proeve behoeft het geen betoog, dat in het voorgestelde artikel geen beletsel voor de wetgever mag worden gelezen om verplichtingen op te leggen, die geen verband met de verdediging hebben; zodanige verplichtingen vallen buiten het bereik van het artikel. De opdracht aan de wetgever tot regeling van de vrijstelling wegens ernstige gewetensbezwaren wordt op zichzelf genomen niet noodzakelijk genoemd, omdat de wetgever ook zonder dit grondwettelijk voorschrift een vrijstellingsregeling kan treffen; de erkenning van ernstige gewetensbezwaren wordt echter van zo fundamentele betekenis geacht, dat het juist lijkt daaraan in de Grondwet aandacht te schenken.

De proeve geeft een uitvoerige motivering van de door haar voorgestelde

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

van bondgenootschappen de belangrijkste beslissingen op dit terrein de facto veelal elders tot stand komen.

Een andere wijziging van de proeve ten aanzien van artikel 59 der Grondwet betreft het in het tweede lid van dat artikel neergelegde vereiste van een verenigde vergadering van de beide kamers van de Staten-Generaal. De proeve stelt voor dit vereiste ook te doen gelden voor de in het derde lid van artikel 59 bedoelde voorafgaande toestemming inzake de verklaring dat een oorlog beëindigd is.

De subcommissie gaat hiermede akkoord.

Tenslotte acht de grootst mogelijke meerderheid van de subcommissie het mèt de proeve overbodig de regeling van staatsnoodrecht, vervat in de slotzin van het eerste lid van artikel 59 Grondwet, te handhaven. Ook deze meerderheid acht het vanzelfsprekend, dat wanneer het overleg met de Staten-Generaal door de feitelijke omstandigheden onmogelijk blijkt, de verklaring van oorlog zal worden gedaan zonder voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. Bedoelde meerderheid van de subcommissie onderschrijft de opvatting van de samenstellers van de proeve en van de staatscommissie-Van Schaik, dat de Grondwet in het algemeen geen voorschriften behoeft te bevatten teneinde te voorzien in hetgeen moet geschieden wanneer het normale constitutionele bestel niet meer kan functioneren 1).

Eén lid van de subcommissie 2) daarentegen bepleit handhaving van de onderhavige bepaling van artikel 59, eerste lid, der Grondwet. Dit lid wijst erop, dat het in de praktijk een kwestie van interpretatie zal zijn of de feitelijke omstandigheden een verklaring van oorlog zonder voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal rechtvaardigen, in verband waarmee hij een grondwettelijke basis voor handelen in geval van nood buiten de Staten-Generaal om toch wel gewenst acht. De overige leden van de subcommissie kunnen niet onder de indruk komen van dit argument. Ook bij opneming van een formule als die in de huidige Grondwet zullen twijfelgevallen voorkomen en die formule lost dan niets op.

- Artikel WB 11 -

---

1) Uitzondering dient gemaakt te worden voor de situaties waarop de artikelen 202 en 203 der Grondwet betrekking hebben (handhaving uit- of inwendige veiligheid). Hierop wordt verderop in dit rapport teruggekomen.

2) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

beperking der constitutionele bepalingen inzake de defensie. Hieraan is het volgende ontleend.

De voorschriften van het bestaande hoofdstuk over de defensie - aldus de proeve - zijn thans op verschillende punten verouderd. Met name de artikelen 194 en 195 roepen een beeld op, dat niet in overeenstemming is met de naoorlogse ontwikkelingen. Deze artikelen dragen het stempel van een nationaal gerichte defensiepolitiek, zoals die tot 1940 de Nederlandse verhoudingen kenmerkte. De defensie heeft tegenwoordig echter een andere aard en achtergrond doordat Nederland deel uitmaakt van de Noordatlantische Verdragsorganisatie. De strikt nationale taken van de Nederlandse krijgsmacht zijn ondergeschikt geworden aan de uit het NAVO-lidmaatschap voortvloeiende internationale taken. Voorts valt te denken aan de zelfstandige Nederlandse taak ten aanzien van de beveiliging van Suriname en de Nederlandse Antillen en aan de bescherming van Nederlandse Koopvaardijschepen buiten NAVO-territoir. In vergelijking met de NAVO-taak valt op deze elementen minder het accent, hetgeen ook gezegd kan worden van een optreden van Nederlandse strijdkrachten op verzoek van de Verenigde Naties. De structuur van de defensie heeft eveneens gaandeweg een ander karakter gekregen dan de grondwettelijke voorschriften doen uitkomen. Zij kan niet meer begrepen worden als een zuiver militaire aangelegenheid waarin kan worden voorzien door het onderhouden van een geoefende krijgsmacht, omdat de moderne oorlogvoering in het gehele maatschappelijke leven ingrijpt. Dit maakt naast de militaire verdedigingsvoorbereidingen civiele voorzieningen noodzakelijk.

Bij de opzet van de in de proeve voorgestelde defensiebepalingen is met deze veranderingen rekening gehouden, zonder dat dit heeft geleid tot een bepaling welke het collectieve karakter van de huidige defensie tot uitdrukking brengt. Het leek de opstellers niet juist het karakter van de defensiepolitiek grondwettelijk te fixeren, omdat de Grondwet eventuele veranderingen in de toekomst niet zou behoren uit te sluiten. Anderzijds zouden de grondwettelijke voorschriften evenmin blijk moeten geven van een bij uitstek nationaal uitgangspunt van de defensie. Met het oog hierop is in de proeve elke aanwijzing omtrent de te voeren defensiepolitiek geschrapt. Wel wordt in de voorgestelde redactie de verandering in het karakter van de defensie tot uitdrukking gebracht door vervanging van de term "defensie" door de term "verdediging"; met dit laatste is, zoals gezegd, de militaire én de civiele verdediging bedoeld. Voorgesteld is te schrapppen onder andere de vermelding van de krijgsmacht, het oppergezag van de Koning daarover en de militaire dienstplicht.

De krijgsmacht is een apparaat ten dienste van de regering, waarvoor een bijzondere grondwettelijke status niet nodig is, evenmin als bijvoorbeeld voor de organisatie bescherming bevolking, het waterstaatsapparaat, de buitenlandse dienst of het politiekorps. Vermelding van het oppergezag over de krijgsmacht is in verband met het voorgaande ook achterwege gebleven. De bestaande bepaling heeft, zo wordt opgemerkt, in het verleden soms aanleiding gegeven tot de onjuiste beschouwing als zou de Koning persoonlijk opperbevelhebber over de krijgsmacht zijn. In werkelijkheid brengt de bepaling de politieke leiding van de regering tot uitdrukking, wat echter reeds voortvloeit uit het instrumenteel karakter van de krijgsmacht. In het midden wordt daarbij gelaten de invloed van de internationale verplichtingen op het krijgsbeleid alsmede op de regeringsverantwoordelijkheid ten deze jegens de Staten-Generaal.

Voorts wordt het onnodig geacht in de Grondwet een bepaling te geven

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

omtrent de benoeming enz. van de militaire officieren; hun rechtspositie kan immers volgens dezelfde procedure worden vastgesteld als die voor andere categorieën overheidspersoneel; voor bijzondere voorzieningen is geen grondwettelijke regeling vereist. Dat de bestaande Grondwet de dienstplicht noemt heeft volgens de auteurs van de proeve voornamelijk historische betekenis. Daarnaast heeft de bepaling een bijzonder accent doordat dit de enige verplichting is ten aanzien waarvan de Grondwet beroep op gewetensbezwaren erkent. Dit laatste wordt van voldoende belang geacht om een zodanige bepaling te handhaven, zij het dan onder toepassing mede op de burgerlijke verdedigingsplichten.

In afwijking van de staatscommissie-Van Schaik stelt de proeve voor in de Grondwet geen onderscheid te maken tussen verdediging van het koninkrijk en de verdediging van Nederland, omdat dit door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden overbodig is geworden. Evenmin is het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik gevolgd om voorafgaande toestemming van de verenigde vergadering der Staten-Generaal voor te schrijven voor het beschikbaar stellen van strijdkrachten ten behoeve van collectieve rechtshandhaving, voor zover het koninkrijk daartoe niet reeds gehouden is ter nakoming van zijn internationale verplichtingen. Gesteld wordt dat de praktijk van de jaren sedert de tweede wereldoorlog de behoefte aan een dergelijke bepaling niet heeft aangetoond. Het in artikel 197 der Grondwet gestelde verbod om vreemde troepen in dienst te nemen wordt beschouwd als een reminiscentie aan de vroegere praktijk, welke echter sedert 1829 niet meer is voorgekomen, zodat de bepaling gemist kan worden. De waarborg van artikel 200, dat het buitengewoon in dienst roepen van dienstplichtigen zal worden onderworpen aan de beoordeling van de Staten-Generaal behoeft niet in de Grondwet te zijn verankerd want ten aanzien van deze oproeping zouden de Staten-Generaal de normale ministeriële verantwoordelijkheid geldend kunnen maken. Tenslotte wordt het (onder de huidige omstandigheden) niet noodzakelijk geacht, dat de kostenregeling van de eerste drie leden van artikel 201 der Grondwet gehandhaafd wordt. Het vierde lid van dit artikel, volgens hetwelk de Koning beslist of er oorlogsgevaar aanwezig is, heeft de proeve overgenomen in haar artikel 73, betrekking hebbend op uitzonderingstoestanden.

De subcommissie kan in het algemeen instemmen met het streven van de proeve ook het bepaalde over de defensie in de Grondwet aanmerkelijk te besnoeien; zoals eerder opgemerkt, stemt de grootst mogelijke meerderheid ermede in, dat het bestaande hoofdstuk "Van de defensie" als zodanig zou vervallen. Veel van hetgeen in de proeve ter toelichting op het defensieartikel is betoogd,wordt door de grote meerderheid van de subcommissie onderschreven. Op de punten waar de opvattingen van de proeve en van de subcommissie divergeren wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Wat betreft de inkorting van de defensiebepalingen staat de subcommissie eerst stil bij de door de proeve weggelaten artikelen van de bestaande Grondwet.

Eénstemmig acht de subcommissie met de proeve handhaving van het bepaalde in de artikelen 197 en 200 overbodig, en zulks op dezelfde gronden als de proeve.

Ten aanzien van de eerste drie leden van artikel 201 Grondwet deelt de grootst mogelijke meerderheid de mening van de proeve, dat aan het hierin bepaalde geen behoefte meer bestaat.

Eén lid 1) is daarentegen van oordeel, dat een grondwettelijk fundament ten deze aanbeveling blijft verdienen. Met name pleit dit lid

- ervoor -

1) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

ervoor in de Grondwet te bepalen, dat schade, veroorzaakt door militaire instanties, zal worden vergoed.

De overige leden wijzen erop, dat de bedoelde verplichtingen reeds lang het exorbitant karakter hebben verloren, dat zij bij de totstandkoming der bepaling nog hadden. De wetgeving op het stuk van de vordering van woonruimte en van de bestrijding van besmettelijke ziekten kent verplichtingen, die even ver gaan, zo niet verder. Bovendien kent de oorlogswetgeving zelf reeds veel ingrijpende verplichtingen; men denke b.v. aan de verplichtingen in verband met de noodzakelijke verplaatsingen van de bevolking. Helaas is nog niet te voorzien, welke verdere verplichtingen nog zullen moeten worden opgelegd in verband met de verdediging. Uiteraard zullen al deze verplichtingen, zomede de plicht tot het vergoeden van de daaruit voortvloeiende schade bij de wet moeten worden geregeld; zulks volgt zowel uit het artikel over de voorschriften door straffen te handhaven als uit het onteigeningsartikel. Maar voor een bijzonder grondwettelijk voorschrift omtrent die wettelijke regeling lijkt geen grond meer aanwezig.

Eveneens verwerpen deze leden de gedachte om vergoeding van alle door militaire instanties veroorzaakte schade voor te schrijven.

Niet is in te zien waarom hier een speciale regeling zou moeten worden vastgesteld.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen, dat het - in de voorstellen van de staatscommissie gehandhaafde - onteigeningsartikel (artikel 165 Grondwet) mede de garantie omvat, dat schade tengevolge van onteigening voor militaire doeleinden vergoed wordt. Met deze (beperkte) grondwettelijke garantie zal ook ten aanzien van militaire schade volstaan moeten worden.

Intussen is de subcommissie van mening dat de defensiebepalingen in de proeve te zeer beperkt zijn. Het voorgestelde artikel 72 acht zij onvoldoende om de belangrijke functie van de verdediging in de Grondwet op passende wijze tot uitdrukking te brengen. Uit de toelichting op dit artikel valt op te maken, dat de auteurs ~~vooral~~ de bepaling omtrent vrijstelling wegens gewetensbezwaren willen behouden omdat de Grondwet alleen hier melding maakt van de erkenning van gewetensbezwaren. Vooral omdat de logica meebrengt dan ook aan te geven, welke de verplichtingen zijn, waarvan vrijstelling mogelijk is, heeft men, naar de subcommissie aanneemt, voorts de bepaling van artikel 72, eerste lid, nog opgenomen.

Het komt de subcommissie voor dat aldus een wat onevenredige grond is aangenomen voor de vermelding van de verdediging in de Grondwet, nl. de mogelijkheid om van de in dat verband bestaande plichten te worden vrijgesteld. Zij meent dat er andere, klemmender gronden zijn om de landsverdediging te melden. Het gaat hier immers om een taak, die wanneer zij actueel wordt, dieper dan enig andere in de gang van de samenleving ingrijpt en voor de burger de plicht meebrengt zijn leven in de waagschaal te stellen en dit, zo nodig, op te offeren. De vergelijking met de waterstaat of de politie gaat reeds hierom niet op, omdat het hier een instelling betreft, waarbij naar de bestaande praktijk iedere burger kan worden ingelijfd. Het is daarom niet juist aan de vergelijking met de genoemde of andere overheidsdiensten consequenties te verbinden.

Intussen is de subcommissie het met de opstellers van de proeve eens,

- dat -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

dat de meeste der te dezen in de Grondwet voorkomende bepalingen het belang van de verdediging op een verouderde wijze tot uitdrukking brengen. Een bepaling als die van het bestaande artikel 68 (de Koning heeft het oppergezag over de krijgsmacht; benoeming van officieren) heeft in het verleden aanleiding gegeven tot misverstanden over de verhouding van de Koning en het opperbevel, over de positie van de officieren en over de door hen af te leggen eed. De indruk, dat de gezagsverhoudingen tussen het leger en de regering rechtens anders zouden zijn dan bij de overige staatsdiensten moet tot elke prijs worden vermeden; daarom verdient het de voorkeur deze bepaling te doen vervallen.

Eén lid 1) hecht aan de bepaling betreffende het oppergezag van de Koning, aangezien zij naar zijn mening tot uitdrukking brengt dat in kritieke perioden de Koning de centrale figuur is, in wie de natie zich als geheel presenteert. Temeer zal dit het geval zijn volgens dit lid, indien ook gehandhaafd wordt de grondwettelijke bepaling inzake 's Konings bevoegdheid tot benoeming enz. van de militaire officieren (artikel 86, tweede lid, Grondwet). De verbinding tussen Koning en krijgsmacht, zoals die door deze bepalingen wordt gelegd, ware zijns inziens niet te verbreken.

Aangaande dit laatste verwijzen de overige leden naar hun betoog, dat de rechtspositie van militaire (beroeps-)officieren op dezelfde wijze kan worden verzekerd als die van andere rijksambtenaren (artikel WB 14). Deze leden nemen derhalve hetzelfde standpunt in als de proeve.

De grote meerderheid van de subcommissie acht het essentiële ook niet op de juiste wijze uitgedrukt door een bepaling als artikel 195, eerste lid (Tot bescherming van de belangen van de staat is er een krijgsmacht enz.). Dat essentiële is immers niet, dat er een krijgsmacht is, maar dat deze bestaat uit de burgers des lands, die verplicht kunnen worden om daarin te dienen en alle gevolgen van die militaire dienst te aanvaarden. Trouwens bij de moderne oorlogvoering heeft men te bedenken, dat in het belang der verdediging ook andere dan militaire verplichtingen kunnen worden opgelegd, die soms weinig minder gevaarlijk en bezwarend zijn.

De subcommissie is daarom te rade geworden de volgende tekst voor te stellen: "De Koning voert het defensiebeleid. Alle Nederlanders, daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken aan de verdediging van het Rijk en de nakoming van zijn verplichtingen inzake de internationale vrede en veiligheid".

Bij deze tekst zou zich dan de, enigszins gewijzigde, tekst van artikel 72 proeve zeer wel kunnen aansluiten.

De eerste zin van de voorgestelde tekst is opgesteld naar analogie van de overeenkomstige bepaling betreffende het buitenlands beleid (artikel WB 8). Deze analogie kan dienen ter voorkoming van misverstanden als waartoe het bestaande artikel 68 Grondwet aanleiding gaf. De bepaling houdt bovendien ten volle rekening met de omstandigheid, dat in de huidige verhoudingen het beleid zal moeten worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met eventuele bondgenoten, en zij vermijdt elke suggestie alsof de verdediging steeds een zuiver Nederlandse zaak kan zijn, ter uitsluitende zeggenschap van de nationale autoriteiten.

De tweede zin is ontleend aan artikel 194 Grondwet; zij drukt uit waarom het bij de defensie gaat en legt de nadruk op de verplichtingen

- die -

---

1) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

die dit voor een ieder kan meebrengen 1).

Eenstemmigheid bestaat bij de subcommissie ten aanzien van het voorstel *een bepaling op te nemen, inhoudende dat de wet de verplichtingen* regelt welke in verband met de verdediging aan een ieder kunnen worden opgelegd. De woorden "aan een ieder", niet voorkomend in het voorstel van de proeve, brengen tot uitdrukking dat ook aan ingezetenen, die geen Nederlanders zijn, verplichtingen in verband met de verdediging kunnen worden opgelegd.

De subcommissie stelt tenslotte unaniem voor conform het tweede lid van artikel 72 der proeve in de Grondwet vast te leggen, dat de wet regelt van welke van de in verband met de verdediging opgelegde verplichtingen wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling wordt verleend en onder welke bepalingen dit geschiedt.

- Artikel -

---

1) Eén lid, de heer Kan, bepleit in plaats van het voorgestelde tweede lid *de volgende bepaling op te nemen:*
"Ter bescherming van de belangen van de staat en ter nakoming van zijn internationale verplichtingen is er een krijgsmacht".
Een ander lid, de heer Verbrugh, bepleit een bepaling van soortgelijke strekking maar acht de uitdrukkingen "belangen van de staat" en "internationale verplichtingen" te onbepaald; hij geeft er de voorkeur aan dat duidelijk in de Grondwet uitkomt, dat de krijgsmacht er is voor de verdediging van de staat en voor zijn verplichtingen inzake het internationale recht.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 12

1. De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid door of vanwege de Koning een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Zij regelt de gevolgen, waartoe kan behoren, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op het gezag, dat belast is met de verdediging, zomede dat de burgerlijke overheden aan het laatstgenoemde gezag ondergeschikt worden.
2. Daarbij kan tevens worden afgeweken van het bepaalde in de artikelen KG 8, KG 9, KG 10, KG 12 en RSP 2, tweede lid.
3. De wet stelt tevens vast na welke termijn een afgekondigde uitzonderingstoestand een einde neemt.
4. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering.
5. De Koning beslist of er oorlogsgevaar aanwezig is.

De bestaande Grondwet geeft in de laatste twee leden van artikel 201, alsmede in de artikelen 202 en 203 regels met betrekking tot de zogenaamde uitzonderingstoestanden. In artikel 201, derde lid, wordt gesproken van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden terwijl in het vierde lid aan de Koning ter beslissing is gelaten vast te stellen of er oorlogsgevaar in de zin van dat woord in 's lands wetten, aanwezig is. Volgens artikel 202 kan door of vanwege de Koning, ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, elk gedeelte van 's Rijks grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg worden verklaard, op de wijze waarop en in de gevallen waarin zulks ingevolge de wet kan geschieden; de wet regelt ook de gevolgen. Verder zegt dit artikel, dat bij die wettelijke regeling kan worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op het militaire gezag en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 7 (drukpersvrijheid), 9 (recht tot vereniging en vergadering), 172 (onschendbaarheid woning) en 173 (onschendbaarheid briefgeheim). Voor het geval van oorlog kan volgens artikel 202, vierde lid, ook worden afgeweken van het bepaalde in artikel 170, eerste lid (ius de non evocando). Blijkens artikel 203 der Grondwet kan door of vanwege de Koning, wederom ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, voor elk gedeelte van 's Rijks grondgebied bepaald worden, dat de grondwettelijke bevoegdheden, hierboven bedoeld, geheel of ten dele overgaan op andere organen van burgerlijk gezag, zulks evenals bij artikel 202 nader te regelen door de wet. Ook ingevolge artikel 203 kan afgeweken worden van de grondrechten, geregeld in de artikelen 7, 9, 172 en 173, niet echter van artikel 170, eerste lid.

De proeve heeft de voorschriften van de artikelen 202 en 203 der bestaande Grondwet samengetrokken in haar artikel 73; bovendien is opgenomen een bepaling, ontleend aan artikel 201, vierde lid der Grondwet. Ter toelichting wordt medegedeeld, dat in navolging van de staatscommissie-Van Schaik geen uitzonderingstoestanden meer met name worden genoemd; de vaststelling ware geheel aan de wetgever over te laten, waardoor een betere aanpassing aan de praktijk kan plaats vinden. Het begrip "uitzonderingstoestand" in het voorgestelde artikel wordt begrensd door de clausulering

- "ter -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

"ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid". Daarnaast heeft de wetgever in de opzet van de proeve vrijheid bijzondere voorzieningen te treffen met het oog op andere bijzondere omstandigheden, echter zonder dat daarbij van de Grondwet mag worden afgeweken. Anders dan de bestaande Grondwet spreekt de proeve in artikel 73 niet meer over "in buitengewone omstandigheden", aangezien dit reeds is begrepen in de term "uitzonderingstoestand". Aan de formulering "elk gedeelte van het grondgebied" werd geen behoefte gevoeld, evenmin als aan de bepaling, dat de wet de wijze van afkondiging van uitzonderingstoestanden regelt; ook zonder grondwettelijk voorschrift zou de wetgever hiervoor voorschriften kunnen vaststellen. De uit de bestaande Grondwet overgenomen term "door of vanwege de Koning" moet tot uitdrukking brengen, dat afkondiging van een uitzonderingstoestand, waarbij moet worden afgeweken van de Grondwet, een regeringszaak is. De proeve merkt op, dat bijvoorbeeld de bevoegdheden van de burgemeester op grond van de artikelen 219 en 220 der Gemeentewet niet bestreken worden door het voorgestelde artikel 73.

Belangrijke verschillen tussen de Grondwet en de proeve ten deze zijn, dat in navolging van de staatscommissie-Van Schaik artikel 73 proeve niet meer spreekt van het overgaan van "de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie op het militaire gezag", maar van "grondwettelijke bevoegdheden", zonder meer, die kunnen overgaan op "ander gezag". Ten gevolge hiervan kon de bepaling over de ondergeschiktheid van de burgerlijke aan de militaire overheden vervallen. Daarentegen is niet overgenomen het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik delegatie met betrekking tot de vaststelling der gevolgen van de uitzonderingstoestanden uit te sluiten aangezien de praktijk de bevoegdheid niet zou kunnen missen.

Een ander gewichtig verschil tussen de bestaande Grondwet en de proeve is, dat wordt voorgesteld de beslissing omtrent het afwijken van de grondrechten geheel over te laten aan de wetgever; delegatie zou daarbij echter niet toegelaten moeten zijn. Motivering hiervoor is, dat de Grondwet niet in de weg behoort te staan aan een effectieve regeling van uitzonderingstoestanden. De concrete beslissing van welke grondrechten afwijking noodzakelijk is, aldus de proeve, kan de Grondwet niet nemen zonder vooruit te lopen op de desbetreffende wet. Achterwege is gelaten de bepaling van artikel 202, laatste lid, dat voor het geval van oorlog ook kan worden afgeweken van artikel 170, eerste lid (niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent); de proeve motiveert zulks hierdoor, dat uit dit artikellid de bevoegdheid kan worden afgeleid ingeval van oorlog de militaire strafrechtspleging geheel of ten dele van algemene toepassing te verklaren, doch dat, voor zoveel zulks bij de wet geschiedt, hieraan geen behoefte bestaan; de rechterlijke competentie wordt immers door de wetgever vastgesteld. Anderzijds leek het de opstellers van de proeve niet wenselijk een algemene toepasselijkheidsverklaring van de militaire strafrechtspleging anders te doen geschieden dan op grond van een wetsbepaling.

Nieuw is ook het voorstel de Staten-Generaal terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand te doen beslissen over het voortduren daarvan. Hierdoor wordt volgens de proeve gewaarborgd, dat de interpretatie van de omstandigheden, welke tot deze afkondiging hebben geleid, niet aan de regering voorbehouden zal zijn. Dit systeem is in de huidige noodwetgeving gebruikelijk. Opgemerkt wordt nog, dat de Staten-Generaal aan de uitzonderingstoestand een termijn kunnen stellen. Overigens is de redactie zo gekozen, dat de beslissing van de Staten-Generaal geen terugwerkende kracht

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

heeft.

Wat betreft het overnemen van de bepaling van artikel 201, vierde lid, der Grondwet, volgens welke bepaling de Koning beslist of oorlogsgevaar aanwezig is, deelt de proeve mede, dat aan deze bepaling behoefte blijkt te bestaan. In een aantal wetten worden aan de aanwezigheid van oorlogsgevaar bepaalde rechtsgevolgen verbonden 1), hetgeen niet zou impliceren dat een uitzonderingstoestand moet worden afgekondigd. Wel dient officieel te zijn vastgesteld dat oorlogsgevaar aanwezig is. De bevoegdheid dient volgens de proeve aan de Kroon toegekend te blijven omdat de regering het beste kan beoordelen of een oorlog dreigt en omdat soms snel handelen geboden zal zijn. Voor de hantering van deze bevoegdheid bestaat volledige verantwoordelijkheid ten overstaan van de Staten-Generaal. Deze bepaling is ondergebracht in artikel 73 der proeve om te doen uitkomen, dat de toestand van oorlogsgevaar, ofschoon niet zonder meer leidende tot de afkondiging van een uitzonderingstoestand, daarmede toch qua karakter een zekere verwantschap vertoont.

De subcommissie wil, alvorens in het bijzonder in te gaan op de onderhavige materie, in algemene zin de vraag onder ogen zien, of behoefte bestaat aan regels van staatsnoodrecht in de Grondwet. Zij meent deze vraag met de proeve en in het voetspoor van de staatscommissie-Van Schaik ontkennend te moeten beantwoorden. Aangenomen moet worden dat het daartoe in aanmerking komend gezag bevoegd is in buitengewone omstandigheden voorschriften en daden van staatsnoodrecht te stellen. Bezwaren kunnen echter worden geopperd tegen grondwettelijke regeling van deze mogelijkheid tot doorbreking van het constitutionele bestel. Immers, men zou dan niet kunnen volstaan met het treffen van een regeling voor één enkel onderdeel van de functionering van de staatsorganisatie in buitengewone omstandigheden, doch bij elke grondwettelijke bepaling moeten vragen of die in buitengewone omstandigheden kan blijven gelden en welke regeling daarvoor eventueel in de plaats zou kunnen treden. De Grondwet zou, indien dit zou worden gerealiseerd, op losse schroeven komen te staan, nog daargelaten dat deze noodregelingen op haar beurt eveneens door nood gebroken zouden kunnen worden. De subcommissie deelt eveneens de opvatting, dat in de Grondwet geen bepaling zou moeten worden opgenomen, welke de regering uitdrukkelijk bevoegd zou verklaren in noodsituaties met een incomplete volksvertegenwoordiging, of zelfs geheel zelfstandig, regels met wetskracht tot stand te brengen, waarbij voor zover nodig, ook verder van de Grondwet zou kunnen worden afgeweken. De vraag rijst dan immers aan welke voorwaarden de bevoegdheid zou moeten worden verbonden. Neemt men het kader te eng, dan geeft dit aanleiding tot doorbreking ingeval de omstandigheden dat vorderen, terwijl een ruim kader de gevaren van misbruik kan oproepen. De subcommissie onderschrijft dan ook de stelling van de staatscommissie-Van Schaik en van de proeve, dat de Grondwet in beginsel een regeling van het staatsbestel onder normale omstandigheden bevat 2) en dat daarom

- geen -

---

1) Bijvoorbeeld de Noodwet rechtspleging van 23 september 1964, Stb. 375, houdende voorzieningen ter waarborging van de voortzetting van de rechtspleging in geval van oorlog, oorlogsgevaar of daaraan verwante of daarmede verband houdende buitengewone omstandigheden.

2) De proeve wijst er nog op, dat de bestaande Grondwet buiten de artikelen 202 en 203 enige artikelen bevat, die voorzien in buitengewone omstandigheden, zoals artikel 165 (onteigening zonder voorafgaande verzekering van schadeloosstelling). Voorts wordt in dit verband genoemd artikel 36 van de proeve (van rechtswege verlenging van de zittingsduur der kamers, indien geen kamer samenkomt op de dag met ingang waarvan een kamer zou moeten samenkomen); opgemerkt wordt dat deze bepalingen niet primair slaan op een algemene noodtoestand. De subcommissie meent een en ander hier in het midden te kunnen laten.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

geen voorschriften dienen te worden opgenomen, die beogen te voorzien in hetgeen moet geschieden wanneer het normale constitutionele bestel niet meer kan functioneren. Evenzeer echter is de subcommissie het ermede eens, dat een zekere restrictie op deze regel moet worden gemaakt teneinde het mogelijk te maken, dat reeds vooraf bepaalde regelingen worden vastgesteld, welke in uitzonderingstoestanden zullen gelden en waarin op sommige punten van de Grondwet wordt afgeweken. De subcommissie is dan ook van mening, dat een bepaling in de trant van de bestaande artikelen 202 en 203 in de Grondwet behouden dient te blijven.

Op dit punt aangekomen lopen de opvattingen van de proeve en die van de subcommissie echter niet meer geheel parallel. De subcommissie kan nog wel instemmen met het voorstel tot weglating van de bepaling, dat de uitzonderingstoestanden kunnen worden afgekondigd voor "elk gedeelte van het grondgebied der Rijks", alsmede van het voorschrift dat de wet de wijze van afkondiging van de uitzonderingstoestanden regelt.

Anders ligt dit ten aanzien van het voorstel niet meer aan te geven welk karakter de uitzonderingsmaatregelen moeten hebben; volgens de proeve moet dit aan de wetgever worden overgelaten en behoeft in de Grondwet slechts de richting te worden aangegeven waarin in dit verband moet worden gedacht. Zoals eerder vermeld, leidt dit voorstel tot het belangrijke verschil met de bestaande Grondwet, dat de beperking tot de openbare orde en de politie wat betreft de aard van de overgaande bevoegdheden vervalt, evenals de aanwijzing van de aard van het gezag waaraan kan worden overgedragen. Hoewel uit het betoog van de proeve dat het ongewenst is in de Grondwet algemene bepalingen van staatsnoodrecht op te nemen kan worden afgeleid, dat zij met het weglaten van de genoemde beperking niet bedoelt de deur wijd te openen voor de bevoegdheid van de wetgever desnoods de gehele bestaande structuur ingrijpend te wijzigen, laat de letter van artikel 73 proeve volgens de subcommissie een dergelijke zeer ruime interpretatie toe: alle grondwettelijke bevoegdheden kunnen overgaan op "ander gezag", hetzij bestaand, hetzij te creëren. Dit komt te zeer neer op een vrijbrief voor de wetgever. De subcommissie wil erkennen dat aldus de wetgever wordt gestimuleerd om ongeschreven noodrecht zo mogelijk te vervangen door geschreven noodrecht; algehele vervanging van dat ongeschreven recht is echter ondenkbaar en ongewenst. Volgens de subcommissie verdient het dan ook aanbeveling te blijven bepalen, dat de overgang van grondwettelijke bevoegdheden beperkt is tot die betreffende de openbare orde en de politie. Hieronder vallen naar de mening van de subcommissie alle grondwettelijke bevoegdheden, voor zoveel de uitoefening hiervan ligt op het terrein van de openbare orde en de politie. Deze uitleg ligt kennelijk ook ten grondslag aan de Oorlogswet voor Nederland, welke tot stand is gekomen onder het regiem van de artikelen 202 en 203 der Grondwet.

In aansluiting hierop meent de subcommissie, dat ook gehandhaafd moeten worden de aanduiding aan welk gezag de bevoegdheidsoverdracht plaats vindt, de bepaling dat deze overdracht geheel of ten dele kan plaats vinden, alsmede de mogelijkheid, dat de burgerlijke overheden aan het gezag, dat belast is met de verdediging ondergeschikt worden. Zoals elders is betoogd (bij artikel WB 11) is de verdediging niet langer alleen een militaire aangelegenheid, reden waarom wordt voorgesteld in plaats van "defensie" de term "verdediging" te gebruiken. In verband hiermede ware tot uitdrukking te brengen, dat niet alleen aan het militaire gezag bepaalde bevoegdheden moeten kunnen worden overgedragen in uitzonderingstoestanden, maar ook aan andere met de verdediging belaste autoriteiten. In overeenstemming hier-

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

mede dient evenals in de bestaande Grondwet te worden bepaald, dat ook een gedeeltelijke overgang van bevoegdheden kan geschieden; aldus komt tot uiting dat de burgerlijke autoriteiten ook in buitengewone omstandigheden hun taak zoveel mogelijk blijven vervullen. Dit neemt intussen niet weg, dat in een uitzonderingstoestand de noodzaak kan ontstaan militaire belangen te doen prevaleren en dat daarom de mogelijkheid moet blijven bestaan om de burgerlijke overheden ondergeschikt te doen worden aan de militaire.

Naar de mening van de subcommissie zou het te ver gaan de wetgever volledig vrij te laten te bepalen van welke grondrechten in uitzonderingstoestanden kan worden afgeweken. Terecht is tegen dit voorstel van de proeve van verschillende zijden bezwaar gemaakt. De subcommissie stelt voor in de Grondwet te vermelden, dat deze afwijking zal zijn toegelaten van de grondwettelijke bepalingen inzake de drukpersvrijheid, het recht tot vereniging en vergadering en betoging, het verbod tot willekeurige vrijheidsontneming, de onschendbaarheid van de woning, de onschendbaarheid van het brief- (en telefoon-)geheim en het verbod iemand tegen zijn wil af te trekken van de rechter, die de wet hem toekent 1).

Tenslotte acht de subcommissie het gewenst in de Grondwet voor te schrijven, dat de wet een termijn noemt na welke de uitzonderingstoestand behoudens verlenging bij de wet een einde zal moeten vinden. De geschiedenis heeft geleerd dat hieraan behoefte bestaat; het is zaak dat na een uitzonderingstoestand zo spoedig mogelijk de normale verhoudingen terugkeren. De proeve denkt in dezelfde richting, zij het dat voorgesteld wordt de Staten-Generaal te doen beslissen (in verenigde vergadering) over het voortduren van de uitzonderingstoestand. De subcommissie stemt met deze bepaling in vanwege de hieraan ten gronde liggende gedachte, dat het interpreteren van de omstandigheden, welke tot de afkondiging van de uitzonderingstoestand leidden, niet louter een regeringszaak moet zijn. Deze bepaling maakt echter naar haar oordeel het binden van uitzonderingstoestanden aan een bij de wet te bepalen termijn niet overbodig. Het ware overigens onjuist alle uitzonderingstoestanden in dit opzicht over één kam te scheren. Bij de staat van oorlog en de staat van beleg zal het niet moeilijk zijn het criterium voor beëindiging hiervan aan te geven; bij de andere uitzonderingstoestanden zal daarentegen niet steeds uit feitelijke omstandigheden een duidelijke begrenzing zijn af te leiden. De te stellen termijnen zullen uiteraard zo kort mogelijk moeten zijn; die voor de burgerlijke uitzonderingstoestand van artikel 203 der bestaande Grondwet zelfs zeer kort.

- Hoofdstuk -

---

1) Zie het tweede rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, deel I, hoofdstuk II, par. 6 - Afwijking van grondrechten tijdens uitzonderingstoestanden (blz. 43-45). In de subcommissie is opgemerkt, dat de Wet Oorlogsstrafrecht (Stb. 1952, 408) een op de voorhand te ver doorgevoerde regeling van noodrecht is. Voorts werd gewezen op de in artikel 12 van die wet aan de Kroon verleende bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen, dat na afloop van feitelijke oorlogshandelingen, ook wanneer geen vijandelijke bezetting heeft plaats gevonden, in verband met de omvang en de aard van de te berechten feiten niettemin de regeling van de bijzondere rechtbanken en het Bijzondere Hooggerechtshof van toepassing zal zijn.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

HOOFDSTUK IV

Overige bepalingen

Par. 1 Algemeen

In dit hoofdstuk is een aantal bepalingen betreffende verschillende onderwerpen bijeengebracht welke van belang zijn voor wetgeving en bestuur beide. Het gaat daarbij vooral om voorschriften, welke de uitoefening van bevoegdheden aan een (voorafgaande) machtiging van de wetgever binden; zo bijvoorbeeld de voorschriften omtrent de besteding van rijksgelden, de heffing van de belastingen, de regeling van het onderwijs. Aldus wordt het bestuursorgaan, dat, voorzover het tegenover de burgers optreedt, reeds aan de heerschappij van de wet is gebonden, hier in het bijzonder aan een voorafgaande regeling door de wet onderworpen.

Bij vergelijking van de voorgestelde bepalingen met die van de bestaande Grondwet, zal men bemerken, dat naar een vèrgaande versobering is gestreefd. Tal van onderwerpen, zoals het recht van munt en het verlenen van adeldom en onderscheidingen, enz., behoeven geen vermelding meer in de Grondwet; zonder bezwaar kan aan de gewone wetgever worden overgelaten te beslissen in hoeverre het nodig is hierover regels vast te stellen. Reeds lang is het standpunt verlaten, dat het bestuur geen andere bevoegdheden heeft of kan verkrijgen dan die, welke in de Grondwet zijn aangeduid. Terwijl bij hun totstandkoming nog kon worden gedacht, dat het hier om een aantal van de voornaamste bevoegdheden van de Kroon en om de essentiële zaken van staatsbestuur ging, ligt thans een dergelijke gedachtengang niet meer voor de hand. In vergelijking met de diepingrijpende verantwoordelijkheden op economisch, sociaal en cultureel gebied, welke vooral in deze eeuw aan wetgeving zijn opgedragen, maakt het vermelde een geantikweerde indruk en geeft een scheef, te eenzijdig, plechtstatig beeld van datgene, wat de kern van het staatsbestel vormt.

Het is uiteraard niet de bedoeling, dat de onderhavige bevoegdheden tengevolge van hun schrapping uit de Grondwet zouden vervallen. Een additioneel artikel zal, waar nodig, moeten bepalen, dat de daarop berustende voorschriften en bevoegdheden blijven gelden, zolang daarin niet bij nieuwe of nadere wettelijke regeling is voorzien.

De subcommissie wil voorts op deze plaats aandacht schenken aan het voorstel van de proeve om aan de wetgever de vaststelling van algemene bepalingen van bestuursrecht op te dragen (art. 68). Met de snelle ontwikkeling van het administratief recht, zoals dat is neergelegd in verdragen en andere regelingen, is gepaard gegaan een groei van de bestuursrechtswetenschap, die zich vooral ging bezig houden met de bestudering van de beginselen van dat recht en de daarin voorkomende rechtsfiguren. Met name na 1945, aldus de proeve, is de vraag naar wenselijkheid en mogelijkheid van een codificatie van de algemene beginselen en vormen van administratief recht dringender naar voren gekomen. Een zodanige codificatie zou niet alleen een technisch goede wetgeving bevorderen, maar tevens rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dienen. De overtuiging, dat zodanige codificatie niet alleen wenselijk, doch ook - zij het aanvankelijk wellicht broksgewijs - mogelijk is, is dermate gegroeid dat een opdracht aan de wetgever tot vaststelling van algemene bepalingen van bestuursrecht gerechtvaardigd en ook geboden lijkt.

Hoewel de subcommissie het verlangen van de auteurs der proeve deelt, dat de wetgever zal trachten tot een zekere ordening van de op bestuursrechtelijk gebied heersende verscheidenheid te geraken en met name een

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

aantal algemene voorschriften voor het rechtsverkeer van het bestuur met de burger zal vaststellen, meent zij, dat aan een bepaling, zoals in de proeve voorgesteld, te veel bezwaren kleven. De uitdrukking "algemene bepalingen van bestuursrecht" is vaag en veelomvattend. Wanneer men zou denken aan een codificatie van het z.g. "Verwaltungsverfahrensrecht", zoals die thans in de Duitse Bondsrepubliek wordt beproefd, verdient dat denkbeeld op zichzelf beschouwd ondersteuning. Maar men bedenke, dat de gekozen uitdrukking voor dit onderwerp te weids is en dat, zelfs op dit beperkte gebied een regeling, die niet alleen voor het centraal, maar ook voor het lagere bestuur zou moeten gelden, op tal van nog onvoldoende doordachte problemen zou stuiten. Het is dan ook waarschijnlijk, dat zulk een voorschrift slechts ten minste met dezelfde vertraging en verbrokkeling zou worden uitgevoerd als het geval is geweest bij de verwezenlijking van de meer dan tachtig jaar geleden in de Grondwet opgenomen bepalingen over de administratieve rechtspraak.

In dit licht bezien kan gesteld worden dat de proeve een voorschrift van zeer vage inhoud heeft voorgesteld, waarvan het twijfelachtig blijft, of en in hoeverre het zal kunnen worden nagekomen. Daar dit een bedenkelijk precedent zou zijn, raadt de subcommissie overneming van het voorstel eenstemmig af 1).

- Par. -

1) Wel staat de subcommissie op incidentele punten een grondwettelijke bepaling voor. Gewezen zij op artikel WB 7, leden 3-5.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Par. 2 Artikelsgewijs.

Artikel WB13

1. De begroting van de rijksuitgaven wordt bij de wet vastgesteld.
2. De verantwoording van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk wordt, onder overlegging van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening, aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet.
3. De wet geeft regels omtrent het beheer van 's Rijks financiën.

Alternatief:

in het tweede lid in plaats van de door de Algemene Rekenkamer "onderzochte" rekening te lezen ....."goedgekeurde" rekening.

In de proeve wordt voorgesteld de regeling van het begrotingsrecht in de Grondwet (artikelen 133-136) aanmerkelijk te bekorten. Daartoe stelt de proeve een artikel 63 voor, waarvan het eerste lid de artikelen 133-135 Grondwet vervangt en tevens een aantal belangrijke wijzigingen in de regeling aanbrengt. De subcommissie meent dat dit voorstel behoudens enkele wijzi-

- gingen -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

gingen kan worden gevolgd.

Allereerst zou vervallen het voorschrift, dat de middelen tot dekking door de wet worden aangewezen (artikel 133 Grondwet). Met het voorstel het stellen van dit voorschrift over te laten aan een eventuele regeling in de Comptabiliteitswet kan de subcommissie instemmen.

De in de subcommissie naar voren gebrachte gedachte om naast de begroting van de uitgaven ook een begroting van de inkomsten voor te schrijven (in het eerste lid ware dan te lezen: "de inkomsten en uitgaven van het Rijk") werd niet door de subcommissie overgenomen. Zij meende, dat daarmee geen volledige congruentie zou worden bereikt. De uitgavenposten geven immers een autorisatie tot het maximum van elke post, terwijl de inkomstenposten slechts ramingen zijn, welke in het algemeen zonder bezwaar kunnen worden overschreden. De term "vaststellen" zou dus in het ene geval een geheel andere inhoud hebben dan in het andere geval. De subcommissie kan zich dan ook wat dit betreft verenigen met de redactie van artikel 63, eerste lid, van de proeve.

Het voorstel om zowel de bepaling van het tijdperk waarvoor de begrotingen moeten dienen als het voorschrift, dat voor elk departement afzonderlijk een of meer begrotingsontwerpen moeten worden ingediend, te laten vervallen houdt niet in, dat volgens de subcommissie de tot nu toe gevolgde praktijk zou moeten worden verlaten of ingrijpend zou moeten worden herzien. Het is niet waarschijnlijk, dat de Staten-Generaal afstand zullen willen doen van de jaarlijkse confrontatie met de regering over het gehele beleid, welke het gevolg is van een jaarlijkse begroting. Evenmin valt te verwachten dat de verantwoordelijke ministers afstand zullen willen doen van de afbakening van bevoegdheden, welke opgesloten ligt in de vaststelling van een of meer begrotingswetten voor elk departement afzonderlijk. Trouwens deze opstelling der begroting geeft ook aan het debat tussen regering en Staten-Generaal een zekere overzichtelijkheid en orde. Dit verklaart mede waarom van de in 1922 in de Grondwet opgenomen mogelijkheid tot indiening van tweejaarlijkse begrotingen nimmer gebruik is gemaakt. De subcommissie verwacht niet, dat het schrappen van een tijdsbepaling tot andere resultaten zal leiden.

De bedoeling is dan ook een andere. Terwijl verwacht mag worden, dat de begrotingsinrichting en -behandeling in het algemeen de eenmaal aanvaarde plooien wel zal behouden, bestaat de mogelijkheid, dat voor bepaalde onderdelen van de begroting behoefte zal worden gevoeld aan begrotingen welke zich uitstrekken over meer dan één jaar of meer dan één departement. Daarnaast kan de behoefte aan zich over verscheidene jaren uitstrekkende begrotingsplannen of programma's het verlangen doen rijzen om, met behoud van jaarlijks uitgewerkte begrotingen, toch voor een langere periode een algemeen raam voor het financieel beleid op te stellen en daaraan bindende kracht te verlenen door vaststelling bij de wet. Voor zulke ontwikkelingen moet de Grondwet ruimte laten. Met het oog hierop zijn de besproken beperkingen in de tekst geschrapt.

De mogelijkheid van overschrijving tussen diverse begrotingsposten (artikel 135, derde lid, Grondwet), komt aan de orde in het ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet 1). Daarin wordt deze mogelijkheid verruimd. Regeling van deze materie in de Grondwet lijkt de subcommissie niet nodig.

Enkele wijzigingen van meer essentiële betekenis zijn in het tweede lid van het voorgestelde artikel WB 13 in het geding. Volgens de proeve zou de rekening niet meer door de Algemene Rekenkamer moeten worden goedgekeurd,

- doch -

---

1) Ingediend bij Koninklijke boodschap van 7 september 1964, bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1963-1964, nr. 7760.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

doch slechts onderzocht. De verantwoording zou voortaan dienen te geschieden aan de Staten-Generaal en niet meer aan de wetgevende macht, welk laatste begrip trouwens in de proeve niet voorkomt. Door niet meer te spreken van de door de Rekenkamer "goedgekeurde", maar van de door deze "onderzochte" rekening wordt het volgens de proeve mogelijk gemaakt, dat overeenkomstig de bepalingen van de (Comptabiliteits-)wet de rekening aan de Staten-Generaal wordt overgelegd, indien wegens een verschil van inzicht tussen de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën geen goedkeuring kan worden verkregen. Impliciet stapt de proeve daarmede af van de in artikel 83 Comptabiliteitswet 1927 voorgeschreven procedure, dat ingeval de Algemene Rekenkamer weigert een uitgaaf te verevenen de betrokken minister een z.g. indemniteitswet moet indienen.

De meerderheid van de subcommissie kan met een vervanging van de term "goedgekeurde rekening" door de term "onderzochte rekening" instemmen; het betoog van de proeve dienaangaande wordt door deze meerderheid onderschreven. Zij voegt hier aan toe, dat "goedkeuring" hier een wat andere betekenis heeft dan elders in het staats- en administratiefrecht, waar de term duidt op een bepaalde handeling van een hoger orgaan ten aanzien van besluiten van lagere organen; in casu is daarvan geen sprake.

Enkele leden 1) ontkennen de meervoudige betekenis van "goedkeuren" niet, doch zij zien er anderzijds geen onoverkomelijke bedenking in, te minder nu de Algemene Rekenkamer zelf handhaving van de term "goedgekeurde rekening" heeft bepleit 2). Van belang is, dat uitdrukking wordt gegeven aan het controlerend karakter van de taak van de Algemene Rekenkamer; dit geschiedt volgens deze leden beter door het gebruik van het begrip "goedkeuren" dan door "onderzoeken", ook al is dit laatste taalkundig wellicht juister. Voorts wijzen zij er op, dat "goedkeuren" een zekere preventieve werking heeft. Verleent de Algemene Rekenkamer geen goedkeuring, dan moet de betrokken minister, zoals reeds opgemerkt, een indemniteitswet indienen. Continuering van deze gang van zaken komt de aan het woord zijnde leden wenselijk voor.

Aan dit laatste is evenwel, zo werd van andere zijde in de subcommissie opgemerkt, geen argument ten gunste van "goedkeuren" te ontlenen; de in de Comptabiliteitswet 1927 neergelegde verplichting om bij verschil van inzicht met de Algemene Rekenkamer een indemniteitswet in te dienen volgt immers niet zonder meer uit de huidige tekst der Grondwet (artikel 136) waarin gewaagd wordt van "de goedgekeurde rekening".

De subcommissie verenigt zich overigens eenstemmig met het voorstel van de proeve de term wetgevende macht in dit artikel te vervangen door de Staten-Generaal. Het door de Algemene Rekenkamer in haar advies daartegen ingebrachte bezwaar, dat op die manier de ministers terzake van hun verantwoording uitsluitend afhankelijk worden van de Staten-Generaal wordt door de subcommissie niet gedeeld.

Wel zou de subcommissie het artikel nog willen aanvullen. Zij onderschrijft namelijk de aanbeveling, destijds reeds door de staatscommissie-Van Schaik gedaan, om een bepaling op te nemen, luidende:

"De wet geeft regels omtrent het beheer van 's lands financiën."

Deze bepaling kan als derde lid aan artikel WB 13 worden toegevoegd zij het,

- dat -

1) De heren Van der Hoeven en Kan.
2) "Naar een nieuwe Grondwet?" deel 2, nr. 31.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

dat terwille van de uniformiteit niet gesproken zou moeten worden van "'s lands financiën" maar van " 's Rijks financiën". Door deze bepaling kan worden geaccentueerd, dat de regering bij haar financieel beheer bij de wet vast te stellen algemene regelen in acht moet nemen; voorts wordt aan de Comptabiliteitswet een duidelijker grondwettelijke basis gegeven.

Artikel WB 14

1. De Koning regelt de rechtstoestand van de ambtenaren die uit 's Rijks kas worden betaald, voor zover de wet daarin niet voorziet.
2. De wet regelt de pensioenen van de ambtenaren en hun nabestaanden.

Ingevolge artikel 72 Grondwet heeft de Koning het opperbestuur van de algemene geldmiddelen en regelt hij de bezoldiging van alle colleges en ambtenaren, die uit 's Rijks kas worden betaald; voorts is bepaald dat de Koning de bezoldigingen - onder welke ook de bij de wet te regelen bezoldiging van de Raad van State, van de Algemene Rekenkamer en van de rechterlijke macht - op de begroting der rijksuitgaven brengt. Tenslotte schrijft dit artikel voor, dat de pensioenen der ambtenaren door de wet worden geregeld.

De inhoud van artikel 64 der proeve is aan artikel 72 Grondwet ontleend, met weglating overigens van de bepalingen omtrent 's Konings opperbestuur van de algemene geldmiddelen en omtrent het op de rijksbegroting brengen van bovenbedoelde bezoldigingen. De bepaling inzake dit opperbestuur heeft volgens de toelichting in de proeve geen zelfstandige betekenis meer, zulks in het licht van de opvatting der proeve over het begrip "bestuur" (toelichting blz. 133-134). Voorts zou een grondwettelijke bepaling nodig zijn voor het op de begroting der rijksuitgaven brengen van bedoelde bezoldigingen.

In de toelichting op haar artikel 64 merkt de proeve vervolgens onder meer op, dat het eerste lid ("De koning regelt de bezoldiging van de ambtenaren die uit 's Rijks kas worden betaald, voor zover de wet daarin niet voorziet") meer dan één oogmerk heeft. In de eerste plaats zou het gaan om de waarborg, dat de rechtspositie van ambtenaren, burgerlijke zowel als militaire, niet individueel, maar in algemene zin wordt geregeld. Voorts zou aan de staatkundige praktijk worden overgelaten of de wetgever dan wel de regering in de regeling voorziet. In de derde plaats zou het artikel de mogelijkheid geven een eenheid in het bezoldigingsbeleid te verzekeren ten aanzien van alle uit 's Rijks kas bezoldigde ambtenaren. Het artikel laat delegatie toe en, zo wordt opgemerkt, bij de bevoegdheid van de wetgever de bezoldiging van colleges en ambtenaren vast te stellen kan met name worden gedacht aan de bezoldiging van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de rechterlijke macht. De toelichting wijst er tenslotte op, dat volgens het tweede lid van artikel 64 proeve de wetgever de pensioenen regelt van alle ambtenaren, ongeacht uit welke kas zij worden betaald, en van hun nabestaanden.

De aanhef van het bestaande artikel "de Koning heeft het opperbestuur van de algemene geldmiddelen", kan ook naar de mening van de subcommissie vervallen.

- Artikel -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel 72 Grondwet geeft geen duidelijk antwoord op de vraag, of ook bij de wet regels gesteld mogen worden met betrekking tot de bezoldiging van rijksambtenaren. Het artikel van de proeve, dat de bevoegdheid van de Koning voorop blijft stellen, legt,zoals vermeld, daarnaast uitdrukkelijk een bevoegdheid van de wetgever terzake vast. De subcommissie acht het juist, dat noch voor een exclusieve bevoegdheid van de Kroon, noch voor een inschakeling van de wetgever in alle gevallen wordt gekozen.

De subcommissie stemt in met hetgeen de proeve stelt ter toelichting op haar artikel 64. Zij zou echter de in het artikel gelegen waarborg willen verruimen door in de tekst van het artikel het woord "bezoldiging" te vervangen door "rechtspositie" 1). Voor het overige stelt de subcommissie een redactie voor gelijk aan die van artikel 64 der proeve.

Dat de regeling der bezoldiging van de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de rechterlijke macht niet meer uitdrukkelijk aan de wetgever wordt voorbehouden, betekent niet, dat beoogd wordt deze stof voortaan geheel aan hem te onttrekken. Het waarborgkarakter van dit vereiste is echter naar de mening van de subcommissie belangrijk vervlakt sinds de bezoldiging van alle ambtenaren voorwerp van algemene regelingen is geworden en sinds de wetgever heeft aangenomen, dat het grondwetsvoorschrift delegatie aan de algemene maatregel van bestuur toestaat.

In het voetspoor van de geldende bepalingen ware voor de pensioenen intussen het vereiste van een wettelijke regeling te behouden. De indruk, dat dit een discrepantie zou opleveren met het overigens bepaalde, verdwijnt, zodra men zich er rekenschap van geeft, dat dit voorschrift niet slechts geldt voor de uit 's Rijks kas betaalde ambtenaren, maar voor àlle ambtenaren, ook die van lagere lichamen. Juist de omstandigheid, dat hier een voorziening wordt beoogd, die ook andere dan centrale overheden bindt, maakt het vereiste van een regeling bij de wet voor de hand liggend.

Volledigheidshalve merkt de subcommissie nog op, dat zij met de proeve de administratieve bepaling van artikel 72 der Grondwet, houdende opdracht aan de Koning de bezoldiging op de begroting der rijksuitgaven te brengen, overbodig acht.

- Artikel -

---

1) In deze zin ook de door het Instituut voor Bestuurswetenschappen overgelegde opmerkingen en het advies van de door de ARKA ingestelde commissie. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de subcommissie zich niet inlaat met de in het laatstgenoemd advies neergelegde opvatting, dat de mogelijkheid moet worden geopend een medebeslissingsrecht toe te kennen aan de organisaties van ambtenaren.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 15

Geen belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven dan uit kracht van een wet. Andere heffingen te dien behoeve worden door de wet geregeld.

Alternatief:
Belastingen en andere heffingen ten behoeve van 's Rijks kas worden alleen geheven ingevolge regels bij de wet te stellen.

De subcommissie wil in haar beschouwingen over de grondwettelijke bepalingen inzake de belastingen, te weten de artikelen 188 en 189, mede de materie betrekken, welke in de bestaande Grondwet geregeld is in de daarop volgende drie artikelen van het negende hoofdstuk. Vooreerst staat zij stil bij het huidige artikel 188.

In het eerste lid van dit artikel is bepaald, dat geen belastingen ten behoeve van 's Rijks kas kunnen worden geheven dan uit kracht van een wet. Volgens het tweede lid is deze bepaling ook van toepassing op heffingen voor het gebruik van rijkswerken en -inrichtingen, voor zoveel de regeling van die heffingen niet aan de Koning is voorbehouden.

De proeve geeft in artikel 70 een nieuwe formulering van het bestaande artikel 188, eerste lid, waarbij delegatie door de wetgever mogelijk is gemaakt. Het tweede lid van artikel 188 Grondwet is door de proeve niet overgenomen, enerzijds omdat voor heffingen als daarin bedoeld, voor zover die heffingen als belastingen moeten worden aangemerkt, reeds ingevolge het voorgestelde artikel 70 de medewerking van de wetgever is vereist, anderzijds omdat in de andere gevallen deze medewerking van de wetgever niet grondwettelijk behoeft te worden vastgelegd; aan de praktijk zou kunnen worden overgelaten of de wetgever zich met deze materie wil inlaten.

De subcommissie is een andere mening toegedaan. Zij acht het gewenst, dat in de Grondwet het onderscheid tussen belastingen en andere heffingen ten behoeve van 's Rijks kas gehandhaafd wordt, opdat voorkomen wordt, dat heffingen welke geen belastingen zijn, kunnen worden opgelegd zonder een wettelijke grondslag. Onder belastingen zou de subcommissie willen verstaan de heffingen, waarbij een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, daartoe verplicht ingevolge algemeen bindende regelen (in casu de wet) vermogen doet overgaan naar een overheidsorgaan (in casu het Rijk) of een zodanige overgang moet gedogen. Onder andere heffingen zijn dan te verstaan retributies, dat wil zeggen heffingen verbonden aan met name genoemde en ten behoeve van de retributieplichtigen verrichte diensten van een overheidsorgaan (in casu weer het Rijk).

De subcommissie heeft aldus een keuze gedaan uit de verschillende opvattingen, welke dienaangaande bestaan; de door haar gehuldigde opvatting geniet in de doctrine de voorkeur.

In dit licht bezien acht de subcommissie het tweede lid van artikel 188 der Grondwet niet overbodig of zinledig. Uit de wordingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt trouwens, dat destijds is beoogd een einde te maken aan de onzekerheid omtrent de vraag of geen enkele heffing buiten de wetgever om geoorloofd was, dan wel of er een gebied was - met name dat der retributies -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

dat aan de Koning ter regeling was overgelaten.

De subcommissie is verdeeld over de vraag in hoeverre delegatie ten aanzien van belastingen en andere heffingen ten behoeve van 's Rijks kas mogelijk moet zijn.

De meerderheid van de subcommissie is van oordeel, dat de proeve een te vèrgaande delegatie toelaat ten aanzien van belastingen in vorenbedoelde enge zin; haars inziens dient, anders dan bij de proeve, geen delegatie mogelijk te zijn met betrekking tot tarieven en andere belangrijke elementen van belastingen; ten aanzien van minder essentiële elementen zou delegatie nog wel aanvaardbaar zijn. Deze meerderheid bepleit daarom handhaving van de in artikel 188 der Grondwet gebezigde term "uit kracht van een wet". Zij stelt echter wat betreft de andere heffingen, ten aanzien waarvan delegatie bij haar geen bedenkingen ontmoet, voor te spreken van een regeling "door de wet".

Andere leden van de subcommissie aarzelen ten aanzien van het op deze wijze onderscheiden van belastingen en andere heffingen, omdat de consequenties hiervan nog niet te overzien zijn. Van die zijde wordt dan ook een bepaling in de trant van artikel 70 der proeve bepleit, met dien verstande dat wel gesproken wordt van "belastingen en andere heffingen ten behoeve van 's Rijks kas", doch voorts, wat betreft het punt delegatie, van "ingevolge regels bij de wet vast te stellen". Ter motivering van dit voorstel wijzen deze leden er bovendien op, dat een zo beperkte delegatiemogelijkheid als de meerderheid van de subcommissie voor ogen staat niet bevorderlijk is voor het hanteren van belastingen als middel ter beheersing (althans beïnvloeding) van de conjunctuur; belastingheffing "uit kracht van een wet" zal immers een soepele aanpassing van de belastingen verhinderen.

De subcommissie heeft tenslotte nog de suggestie onder ogen gezien de werkingssfeer van dit artikel uit te breiden door weglating van de woorden "ten behoeve van 's Rijks kas", zodat het voorschrift tevens zou gelden voor de lagere lichamen en met name voor provincie en gemeente. Zij meent echter dat deze gedachte moet worden verworpen. Zulk een bepaling zou in het algemeen reeds te centraliserend werken. Wanneer, in overeenstemming met het gevoelen van de meerderheid, zou worden bepaald dat belastingen slechts mogen worden geheven uit kracht van de wet, dan zou zulks voorts betekenen, dat zelfs de tarieven van provinciale en gemeentelijke belastingen in de wet zelf zouden moeten worden vastgelegd. Er is geen reden om aldus de eigen zeggenschap der lagere lichamen te beknotten.

In artikel 189 der Grondwet wordt verboden het verlenen van privileges in het stuk van belastingen. De subcommissie zou, evenals door de proeve is gedaan, deze bepaling willen schrappen. Naast de onder de klassieke grondrechten op te nemen bepaling, dat ieder die zich in Nederland bevindt gelijke bescherming van persoon en goed wordt verleend, heeft zulk een verbod geen grote betekenis meer. Daarbij komt, dat die betekenis allerminst vaststaat. Nog afgezien van de moeilijkheid, dat wat de een als een geheel verantwoorde differentiatie in belastingheffing voorkomt, door de ander wordt gebrandmerkt als het verlenen van privileges, valt nl. niet te ontkennen, dat zich met name in het kader van de industrialisatiepolitiek en bij het beleid ten bate van een goede ruimtelijke ordening meermalen situaties voordoen, waarbij belastingvoordelen worden verleend die in de ogen van hen die de klassieke belastingtheorie aanhangen als privilege zouden moeten worden aangemerkt. In wezen doet de bepaling van artikel 189 der Grondwet dan ook weinig meer, aldus de unanieme mening van de subcommissie, dan een geantikweerd begrip overbrengen in een periode, waarin met geheel andere maatstaven en begrippen wordt gewerkt. Aldus kan zij slechts verwarring en misverstand

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

stichten. Daarom verdient het aanbeveling de bepaling te schrappen.

De subcommissie heeft vervolgens stilgestaan bij de bepalingen, neergelegd in de artikelen 190, 191 en 192 van de bestaande Grondwet.

Blijkens artikel 190 worden de verbintenissen van de staat jegens zijn schuldeisers gewaarborgden wordt de staatsschuld jaarlijks in overweging genomen ter bevordering der belangen van die schuldeisers. In de artikelen 191 en 192 is onder meer bepaald, dat het gewicht, het gehalte en de waarde der muntspeciën, alsmede het toezicht en de zorg over de zaken van de munt, door de wet worden geregeld.

De proeve acht deze drie artikelen overbodig. Aangehaald wordt de opvatting van de staatscommissie-Van Schaik, dat de tweede volzin van artikel 190 in ieder geval betekenis mist,zeker in de tegenwoordige verhoudingen. Verder gaande dan de staatscommissie-Van Schaik meent de proeve, dat ook de eerste volzin van artikel 190 geschrapt kan worden, althans in een geheel herschreven Grondwet. In dat geval immers bestaat geen grond door a contrario-redeneringen uit het niet overnemen van voorschriften uit de oude Grondwet in de nieuwe niet beoogde consequenties te trekken.

Tegenover deze opvatting is gesteld 2), dat een grondwettelijke basis moet worden gegeven aan de bestrijding van overbodige speculatie en van de vlucht uit de financiële verantwoordelijkheid; deze grondwettelijke basis zou primair te vinden zijn bij een bepaling tér waarborging van de openbare schuld.

De grootst mogelijke meerderheid van de subcommissie meent dat deze gedachte niet vatbaar is voor verwezenlijking. Artikel 190 is historisch te verklaren als een reactie tegen de tiërcering van de openbare schuld welke in het voorafgaande tijdperk had plaatsgevonden. Dit heeft zijn actualiteit verloren. De artikelen 190 en 191 hebben wel de bedoeling gehad om tegen manipulatie van het betaalmiddel door de uitvoerende macht te waken, maar zijn nimmer beschouwd als waarborgen voor de burger tegen geldontwaarding. Vorderingen tegen de staat, ingesteld op grond van deze voorschriften, zijn dan ook onbekend.

Handhaving en eventuele herschrijving van deze artikelen met het oogmerk om daarin zulk een waarborg te geven, kan alleen berusten op overschatting van de macht en het vermogen van de grondwetgever enerzijds en onderschatting van de vele internationale en andere invloeden, die de waarde van het geld bepalen, anderzijds. Verwezenlijking van het bewuste oogmerk zou - zo zij al mogelijk ware - onoverzienbare politieke en sociaal-economische consequenties hebben en onrechtvaardigheden in het leven roepen, die zeker niet minder indrukwekkend zouden zijn, dan die, waarop de voorstanders dezer gedachte het oog hebben.

De meerderheid blijft dan ook bij haar standpunt, dat de bewuste bepalingen nog slechts van ondergeschikt en incidenteel belang zijn en geen ernstige waarborgen aan de burgers bieden. Zij kunnen daarom beter vervallen.

Hetzelfde geldt voor artikel 192. In overeenstemming met de staatscommissie-Van Schaik en de proeve meent de subcommissie dat, nu op goede

- gronden -

---

1) Voorlopig antwoord van de contactvergadering Gereformeerd Politiek Verbond/ Nationaal Evangelisch Verbond ("Naar een nieuwe Grondwet?", deel 2, blz. 6-7).

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

gronden, van het geldstelsel en de circulatiebank wordt gezwegen, behoud van dit artikel, dat slechts een enkel onderdeel van het monetair stelsel regelt, niet zinvol zou zijn.

Met deze schrapping wordt geen wijziging van het bestaande recht beoogd en het is onwaarschijnlijk, dat zij daartoe zou leiden. De voornaamste verantwoordelijkheden op monetair gebied liggen wettelijk vast en de voorgestelde vereenvoudiging van de Grondwet zal daar geen verandering in brengen.

Eén lid van de subcommissie 1) is een andere mening toegedaan. Tegenover de opmerking, dat de artikelen 190 en 191 der Grondwet nimmer hebben gediend tot grondslag van vorderingen jegens de staat wegens door geldontwaarding geleden nadeel, stelt dit lid, dat hieruit ook zou kunnen blijken, dat mede van deze artikelen in de vorige eeuw een preventieve werking is uitgegaan; in die tijd is nl. wel de mogelijkheid aanwezig geweest deze artikelen te laten dienen tot grondslag van een vordering als bedoeld. Immers de waarde van een munt (waarmee blijkens het gebruik van het woord "allooi" bedoeld is: de hoeveelheid goud of zilver die in de munten voorkomt) was met sterke grondwettelijke waarborgen omringd. Niet het bestuur, maar alleen de wetgever mocht verandering in de waarde van de munt aanbrengen. Controle en beslissing bij geschillen over het gehalte aan edel metaal moesten zelfs door de wet aan een muntcollege worden opgedragen. In een tijd waarin muntstelsel en geldstelsel grotendeels samenvielen, was dit een zeer belangrijke waarborg tegen geldontwaarding.

Niettemin moet, aldus dit lid, worden toegegeven, dat de artikelen 190-192 in hun onderling verband goeddeels zijn afgestemd op de in de vorige eeuw heersende monetaire omstandigheden, die thans niet langer aanwezig zijn. Daarom is het zijns inziens bij aanvaarding van een nieuwe rangschikking en herziening van de artikelen uit de Grondwet weinig aantrekkelijk de artikelen 190-192, die in 1848 voor de laatste maal een wijziging ondergingen, in hun tegenwoordige redactie te handhaven.

Hiertegenover staat echter volgens dit lid, dat het evenmin aantrekkelijk lijkt met name de artikelen 190 en 191 geheel of gedeeltelijk af te voeren zonder dat daarvoor andere bepalingen in de plaats worden gesteld. Want al brengen deze artikelen naar hun inhoud thans nauwelijks enige verplichting mee met betrekking tot de geldverschaffers van de staat, toch oefenen zij nog een zekere niet-verplichtende werking uit; zij herinneren namelijk aan de ook thans in ons land gewaardeerde zorgvuldigheid bij het nakomen van verbintenissen van de staat jegens zijn schuldeisers, en zij stimuleren de wetgever om ook bij gewijzigde monetaire omstandigheden zoveel mogelijk in overeenstemming met deze zorgvuldigheid te handelen.

Daarom komt het dit lid wenselijk voor de functie van deze artikelen niet totaal te beëindigen, maar naar een meer aan de moderne omstandigheden aangepaste formulering te zoeken, welke voldoet aan de eis, dat zij de (zeer gebrekkige) functie van de artikelen 190-192 met betrekking tot de crediteuren van de staat in ieder geval niet verzwakt. Een zodanige redactie zou volgens dit lid kunnen zijn:

> "De wet regelt de wijze, waarop de geldelijke verplichtingen van en jegens de staat worden nagekomen, indien met het verstrijken van de tijd de waarde van de geldeenheid voor de voortgang van het economisch leven verandert".

Ter toelichting van onderdelen van deze tekst merkt dit lid het volgende op:

Artikel 191 Grondwet geeft een grondwettelijk voorschrift van een wettelijke regeling omtrent de vaste waarde van de munt. Dit gaf de wetgever uiteraard vrijheid de muntwaarde te regelen op een wijze, die voor de geld-

- verschaffer -

---

1) De heer Verbrugh.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

verschaffer van de staat ongunstig is. Maar de zorg waarmee artikel 192 Grondwet deze zaak omringt, was voor de wetgever geen aanmoediging om de muntwaarde zonder grondige aanleiding te wijzigen. In een gemoderniseerd artikel past eveneens een grondwettelijk voorschrift van een wettelijke regeling, zodat de wetgever kan doen wat hij wenselijk acht, maar niettemin aangespoord wordt met de belangen van de crediteuren van de staat - en daardoor met de belangen van de staat zelf - ernstig te rekenen.

Artikel 191 geeft samen met artikel 190 Grondwet een waarborg voor rente en aflossing bij leningen aan de staat, die zich over een zekere periode uitstrekken. Een gemoderniseerd artikel zal een equivalente waarborg moeten geven.

In de hier gegeven formulering is een uitbreiding gegeven die voor de hand ligt, en die betrekking heeft op de gevallen waarbij de staat vorderingen heeft op de burgers (b.v. verschaffing van voorschotten door de staat). De waarborg dient wederkerig te zijn. De staat dient zijn verplichtingen na te komen jegens zijn schuldeisers, maar ook de schuldenaren van de staat moeten hun verplichting nakomen.

Zulke schuldenaren zijn ook de belastingbetalers, en de strekking van deze passage is tevens, dat de wet regelt wat moet gebeuren indien in een tijdperk van inflatie als gevolg van een progressie in de tarieven voor inkomstenbelasting een andere verdeling van de belasting ontstaat dan oorspronkelijk door regering en Staten-Generaal is vastgesteld.

Artikel 191 Grondwet gaat over de munt, die in de vorige eeuw het wettig betaalmiddel was. Nu het betaalmiddel grotendeels bestaat uit papier- en giraal geld, moet een gemoderniseerd artikel niet over de munt, maar over het geld gaan.

Artikel 191 wijst een bij de wet geregeld verband aan tussen de munt- (geld-) eenheid en de waarde van een hoeveelheid edel metaal (goud en zilver van 1810-1847; zilver van 1847-1875; daarna weer goud).

Sinds het einde van het tijdvak tussen beide wereldoorlogen is de betekenis van dit verband met edel metaal echter belangrijk verminderd. Daarom zou het zin hebben in een gemoderniseerd artikel te wijzen op een ander, maar actueel verband, waarvan ieder de betekenis ervaart, nl. het verband tussen de geldeenheid en de waarde ervan voor de voortgang van het economisch leven gedurende zekere tijd.

Immers deden ten behoeve van het uitdrukken van waardebedragen in verschillende perioden twee begrippen hun intrede, nl. "waardevast" en "welvaartsvast". De vraag of bij het aanwijzen van het verband tussen de geldeenheid en de waarde ervan voor het voortgaan van het economisch leven wordt gedoeld op de mate van "waardevastheid" dan wel "welvaartsvastheid" kan in een grondwetsartikel onbeslist blijven. De wetgever zal in allerlei gevallen de voor- en nadelen van resp. "waardevaste","welvaartsvaste" en "gemengde" geldbedragen willen uitmeten.

De formulering suggereert, dat er redenen zijn om wetten te wijzigen, als de hier bedoelde waarde van de geldeenheid verandert. Als de gewijzigde wetten tot gevolg zouden hebben, dat de waarde van rente en aflossing van de staatsschuld onafhankelijk van het verstrijken van de jaren zou zijn, zal dit zeker een bepaalde problematiek meebrengen. Het is mogelijk dat als gevolg van zo'n wetswijziging een herberekening van de rente op de staatsschuld moet plaatsvinden. Ook zullen de gewijzigde wetten ertoe kunnen leiden, dat er met twee soorten rekeneenheden wordt gewerkt, nl.

a. de gewone rekeneenheden (geld), waardoor men in eenzelfde periode goederen met vergelijkbare waarde kan ruilen, en
b. andere rekeneenheden ("waardevast" of "welvaartsvast") waardoor

- men -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

men goederen uit de ene periode kan ruilen tegen goederen uit de andere periode, die vergelijkbare waarde voor de economische voortgang hebben.

Uiteraard zijn dit zaken, waarover een Grondwet moet zwijgen. De Grondwet kan in dit geval niet meer doen dan een aansporing geven aan de wetgever om deze problematiek zo goed mogelijk tot een oplossing te brengen.

Daarom behoeft hier ook niet de mogelijkheid te worden besproken, dat de bedoelde wetswijzigingen er b.v. toe zouden leiden, dat bovengenoemde beide soorten van rekeneenheden worden vervangen door één enkele geldsoort. Indien hiertoe zou worden overgegaan, zou de geldontwaarding inderdaad tot staan zijn gebracht, terwijl ook overwaardering van de geldeenheid (deflatie) hierdoor zou worden uitgeschakeld.

Een economische en politieke studie van de gevolgen hiervan op nationaal en internationaal terrein, alsmede van de mogelijkheden tot beheersing van die gevolgen, is echter van belang voor de wetgever, niet voor de grondwetgever, aldus nog steeds dit lid. De door hem voorgestelde bepaling kan er toe leiden, dat meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van de geldontwaarding. Deze bepaling zou, zo meent hij, wellicht als afzonderlijk lid kunnen worden toegevoegd aan het door de subcommissie voorgestelde artikel inzake de begroting (artikel WB 13). Immers, zowel de kwesties betreffende de methode van rente- en aflossingsbetaling als die met betrekking tot de verandering van de waarde der geldeenheid werken door in de begroting.

De reeds eerder vermelde grootst mogelijke meerderheid der subcommissie voelt zich door dit betoog slechts in haar bezwaren bevestigd. Zij wijst er nog op, dat een mechanisme, als hier geschetst, licht in een gevaarlijke inflatiespiraal zou kunnen ontaarden: de lasten, die de verplichting tot vergoeding der geldontwaarding op de overheid zouden leggen, zouden tot zodanige uitgaven kunnen leiden, dat een nieuwe geldontwaarding daarvan het gevolg zou wezen. En zo vervolgens.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 16

1. De wet regelt het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige en levensovertuiging; zij verzekert, dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar algemeen vormend kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs.
2. Instellingen van bijzonder onderwijs hebben gelijke bevoegdheden als openbare instellingen, indien zij voldoen aan bij de wet te stellen eisen; deze eisen worden zodanig geregeld, dat zij de deugdelijkheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs even afdoende waarborgen.
3. Het bijzonder algemeen vormend kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs, dat aan bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaven als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd.
4. De genoemde eisen en voorwaarden eerbiedigen de vrijheid van richting; daaronder is begrepen de vrijheid betreffende de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van de leerkrachten.

Alternatief:

I. Vóór lid 1 invoegen:
Het onderwijs is een onderwerp van aanhoudende zorg van de overheid.

II. Lid 1, aanhef, aldus lezen:
De wet regelt het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige overtuiging en levensovertuiging ;

Het onderwijs wordt in de bestaande Grondwet behandeld in artikel 208. Het eerste lid van dit artikel bepaalt, dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is; het tweede lid stelt dat het geven van onderwijs vrij is behoudens nader genoemde restricties; in het derde lid is de opdracht aan de wetgever vervat het openbaar onderwijs te regelen met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen; het vierde lid legt de overheid de plicht op overal voor voldoende mogelijkheid tot het volgen van openbaar lager onderwijs te zorgen. In de drie daarop volgende leden is de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs met het openbaar onderwijs uitgewerkt, terwijl in het laatste lid aan de Koning is opgedragen jaarlijks van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag te geven.

De proeve heeft voorgesteld dit artikel in tweeën te splitsen en het tweede lid daarvan in gewijzigde vorm over te brengen naar het hoofdstuk Grondrechten, terwijl het overige in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur een plaats zou moeten krijgen. Voor dit laatste wordt in artikel 71 van de proeve een enigszins vereenvoudigde tekst voorgesteld.

Daaruit blijkt dat het eerste en het laatste lid van het bestaande artikel door de proeve zijn weggelaten. De zorg voor het onderwijs, aldus de toelichting, behoort tot de normale overheidsbemoeiing; het ligt niet in de lijn die in de proeve algemeen is gevolgd, speciaal deze overheidsbemoeienis te omschrijven. Voor wat betreft het jaarlijks verslag van de staat van het onderwijs wordt aangesloten bij het standpunt van de staatscommissie-Van Schaik. Deze merkte hieromtrent op, dat naar haar oordeel onvoldoende aanleiding bestaat een dergelijk jaarlijks verslag grondwettelijk verplicht te stellen. Wanneer aan zulk een verslag inderdaad behoefte bestaat, kan tot het uitbrengen daarvan worden overgegaan of kan de wetgever daaromtrent het nodige bepalen.

Terwijl de subcommissie zich met de weglating van het bepaalde in het laatste lid van artikel 208 Grondwet zeer wel kan verenigen, voelen enkele leden 1) bezwaar om dit ook met het bepaalde in het eerste lid te doen.

- Gezien -

---

1) De heren Verbrugh en Witte.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

De wet regelt het ministerieel
en het kiezerad op het bonk zelfs.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Gezien de grote omvang, welke de overheidsbemoeiing met het onderwijs heeft genomen en gelet op de algemene overtuiging, dat de zorg en uitgaven voor het onderwijs behoren tot de voornaamste"investeringen" voor de toekomst, welke van een moderne overheid mogen worden verwacht, achten die leden de bepaling, dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg der overheid is, allerminst overbodig. Het verdient huns inziens aanbeveling te doen uitkomen, dat de zorg van de overheid niet opgaat in het verzekeren van de aanwezigheid van een voldoend aantal scholen voor openbaar onderwijs en het subsidiëren van overeenkomstige scholen voor bijzonder onderwijs. Het belang van het onderwijs en de daarvoor gebrachte offers zijn zo groot, dat inderdaad van de overheid moet worden gevergd, dat zij zich voortdurend bezig houdt met de verbetering van het bestaande en de zorg voor een passend toekomstig onderwijs. Omdat dit een diep ingrijpen in de aanwezige structuur en de heersende gebruiken kan vereisen, is het naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden wenselijk daarover iets in de Grondwet te zeggen, al ware het slechts in de zachtzinnige vorm van een bepaling, als die van het eerste lid van het huidige onderwijsartikel.

Ook de Onderwijsraad heeft behoud van het eerste lid bepleit,[1] met de motivering dat een zo "belangrijke beginselverklaring" het streven naar "vermaatschappelijking" van het onderwijs zou kunnen tegengaan. De subcommissie wil zich van deze motivering uitdrukkelijk distanciëren. Naar haar mening bevat de bepaling wel een taakstelling voor de overheid, maar bedoelt zij niet daaraan enig exclusief karakter te geven. Wanneer nieuwe vormen van onderwijs uit de maatschappij opkomen of bestaande vormen zich veel aan veranderde maatschappelijke behoeften gelegen laten zijn, dan dient de Grondwet daartegen niet een beletsel te vormen, al zal de overheid krachtens hààr "aanhoudende zorg" zulke ontwikkelingen nauwkeurig moeten blijven volgen en, waar nodig mogen en moeten ingrijpen.

De meerderheid der subcommissie blijft intussen in het behoud van het eerste lid van artikel 208 der bestaande Grondwet het bezwaar zien, dat daardoor een bepaling wordt gehandhaafd, die zich gemakkelijk leent voor escalatie. Het ware haars inziens te betreuren, wanneer men de Grondwet vulde met bepalingen, volgens welke de volksgezondheid, de kunst, het maatschappelijk welzijn en wellicht nog een tiental even belangrijke onderwerpen "voorwerpen van aanhoudende zorg der overheid" zijn. Zij acht zulke voorschriften niet passend voor een Grondwet van een staat, waar in beginsel elk maatschappelijk belang binnen korter of langer tijd tot een openbaar belang kan uitgroeien en dus voorwerp van overheidszorg kan worden. Omdat ook het betoog van de voorstanders haar niet overtuigd heeft van de noodzakelijkheid der bepaling, acht zij opneming ervan een ongewenst precedent. Het betoog, dat voor het onderwijs een uitzondering moet worden gemaakt, overtuigt haar niet, nu de ervaring leert, dat grondwetgevers voor zulke nuances van "meer of minder belang" tamelijk blind plegen te zijn.

Het door de proeve voorgestelde eerste lid vat de bepaling van het derde en vierde lid van het bestaande artikel aldus samen, dat de wetgever opgedragen wordt het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige overtuigingen te regelen en te verzekeren, dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs. De subcommissie kan zich daarmede goeddeels verenigen. Zij acht het noodzakelijk, dat de bepaling verdwijnt volgens welke in elke gemeente algemeen vormend lager onderwijs moet worden gegeven in een voldoend aantal scholen. Dit voorschrift heeft niet alleen bij het openbaar onderwijs, maar krachtens de gedachte

- der -

1) Naar een nieuwe Grondwet?, deel 2, nr. 7, blz. 48-49

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

der gelijkstelling evengoed bij het bijzonder onderwijs, tot toestanden geleid, die niet alleen veel geld vorderen, doch bovendien uit een oogpunt van deugdelijk onderwijs vaak ook hoogst ongewenst moeten worden geacht. De bepaling dat overal voldoende gelegenheid moet worden gegeven tot het ontvangen van openbaar onderwijs biedt de waarborg, dat het openbaar onderwijs overal bereikbaar zal blijven, maar geeft anderzijds de wetgever de armslag die hij behoeft om een inrichting te kunnen verzekeren, die aan de stijgende behoeften op bevredigende en efficiënte wijze beantwoordt.

Juist omdat het voorgestelde artikel met de term "overal voldoende" een ruime armslag biedt is er ook geen bezwaar om de parallellie tussen het voorgestelde eerste en het derde lid te bewaren en, zoals ook door de Onderwijsraad is voorgesteld de bepaling niet alleen op het basisonderwijs maar ook op het algemeen vormend kleuter- en voortgezet onderwijs betrekking te doen hebben .

Het eerste lid van artikel 71 van de proeve spreekt van eerbiediging van ieders godsdienstige overtuigingen. De subcommissie meent, dat het goed zou zijn ook hier rekening te houden met de wijzigingen die in de overeenkomstige bepalingen in de nieuwere wetgeving werden aangebracht, waar ook aan levensovertuigingen een plaats werd ingeruimd naast de vanouds vermelde godsdienstige overtuigingen in enge zin. Het komt de subcommissie voor deze lijn hier door te trekken en in plaats van "godsdienstige overtuigingen" te lezen "godsdienstige en levensovertuiging" 1).

Bij het tweede, derde en vierde lid van het door de subcommissie voorgestelde artikel is het voorstel van de proeve gevolgd.

Over het bepaalde in het tweede lid is in de proeve opgemerkt, dat aangesloten werd op een voorstel van gelijke strekking van de staatscommissie-Van Schaik; deze commissie had opgemerkt, dat in het geldende grondwetsartikel iedere bepaling ontbreekt over de "effectus civiles", die aan het volgen van bijzonder onderwijs worden verbonden; deze effectus civiles zouden niet minder belangrijk zijn dan de financiële steun welke het bijzonder onderwijs geniet, zodat ook hieraan een grondwettelijke basis dienden te worden gegeven De proeve heeft deze gedachtengang gevolgd; in het voorstel van de proeve is echter niet, zoals in het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik, gesproken over"getuigschriften uitreiken" en "hoedanigheden verlenen", maar in ruimer zin over over "gelijke bevoegdheden." Ook de subcommissie heeft de laatstgenoemde term gebezigd.

Met betrekking tot het derde lid, waarin de financiële gelijkstelling is vastgelegd, is in de toelichting van de proeve medegedeeld dat in haar voorstel niet meer gesproken wordt van eisen van deugdelijkheid, waaraan het te subsidiëren onderwijs moet voldoen. Eisen van deugdelijkheid gelden volgens de opzet van de proeve ten aanzien van de bevoegdheden, bedoeld in het tweede lid; wat betreft de subsidiëring is gesproken over voorwaarden, zonder dat een materiële begrenzing van het terrein dat deze voorwaarden mogen bestrijken, is gegeven. De proeve heeft aan de wetgever overgelaten deze lijnen te trekken, waarbij evenwel in ieder geval de vrijheid van richting, zoals nader gepreciseerd in het vierde lid van het voorgestelde artikel, geëerbiedigd zou moeten worden. In deze opzet, aldus de proeve, kan de wetgever door middel van de subsidiëringsvoorwaarden bewerkstelligen, dat de deugdelijkheid van het uit de openbare kas bekostigde onderwijs even afdoende gewaarborgd wordt.

- Voorts -

1) Eén lid, de heer Verbrugh, heeft het gebruik van de term "godsdienstige overtuiging en levensovertuiging" bepleit. Twee andere leden, de heren Donner en Witte, gaven te kennen hiertegen geen overwegende bezwaren te hebben.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Voorts is in de proeve voorgesteld de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan het openbaar onderwijs uit te breiden tot het algemeen vormend onderwijs op de niveaus van kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs; met de terminologie "algemeen vormend" heeft de proeve een begrip gekozen, "dat aansluit op de bestaande Grondwet en dat, ook al wordt het niet overal als zodanig in de onderwijswetgeving gebruikt, toch aanduidt waarom het hier gaat, zeker wanneer het geplaatst wordt in tegenstelling tot vak-, beroeps- of anderszins gespecialiseerd onderwijs".

De subcommissie is het met het vorenstaande eens. Voorts onderschrijft zij de opmerking van de proeve, dat het bezwaar, dat het beroepsonderwijs buiten de waarborg ook van dit verruimde grondwetsartikel zal vallen, niet goed is op te heffen; ook naar de mening van de subcommissie is in de gedifferentieerde vormen waarin het beroepsonderwijs voorkomt een beletsel gelegen een grondwettelijke waarborg van financiële gelijkstelling voor dit onderwijs te bieden. Zij verwijst naar de in de proeve gegeven voorbeelden van instellingen voor beroepsonderwijs (rijksluchtvaartschool, K.M.A., opleiding van bestuursambtenaren) welke door de overheid worden onderhouden zonder dat de overheid daardoor verplicht zou zijn soortgelijke bijzondere instituten uit de openbare middelen te bekostigen. Anderzijds kan, zo meent de subcommissie vervolgens, de wetgever ook buiten het door de Grondwet gewaarborgde terrein voorzieningen treffen ten behoeve van ander onderwijs dan het algemeen vormend kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs.

De subcommissie merkt tenslotte op het niet juist te achten om, zoals de Onderwijsraad heeft voorgesteld, alle constitutionele onderwijsbepalingen onder te brengen bij de grondwetsartikelen over de grondrechten. Een dergelijke ingrijpende en fundamentele wijziging acht zij noch in overeenstemming met het karakter van bedoelde artikelen, noch met de aard van de geregelde materie.

- Hoofdstuk V -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

HOOFDSTUK V

Onderwerpen, welke geen regeling in de Grondwet meer behoeven [1)]

Par. 1. Het codificatieartikel.

Ingevolge het bestaande artikel 164 der Grondwet worden het burgerlijk en handelsrecht, het burgerlijk en militair strafrecht, de rechtspleging en de inrichting van de rechterlijke macht bij de wet geregeld in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid der wetgevende macht enkele onderwerpen te regelen in afzonderlijke wetten.

De staatscommissie-Van Schaik heeft voorgesteld dit codificatie-artikel te vervangen door de bepaling, dat het burgerlijk en handelsrecht, het strafrecht, de rechtspleging, alsmede de inrichting, samenstelling en bevoegdheid der rechterlijke macht bij de wet worden geregeld.

Aan de toelichting van de staatscommissie worde het volgende ontleend:

"De commissie stelt voor het voorschrift, dat de regeling bij de wet "van de in artikel 164 genoemde onderwerpen moet geschieden in "algemene wet-"boeken", te laten vallen. Deze bepaling heeft reeds hierom weinig zin, om-"dat het slot van het artikel de wetgever de vrijheid geeft naar bevind van "zaken te handelen. Ook overigens is de commissie van oordeel, dat er onvol-"doende grond bestaat regeling in wetboeken dwingend voor te schrijven. De "ervaring, in het bijzonder op het terrein van het handelsrecht, bewijst, "dat in de praktijk meer en meer behoefte gevoeld wordt onderwerpen in af-"zonderlijke wetten te regelen. De Grondwet dient hieraan niet in de weg te "staan. Wel behoort in de Grondwet te blijven verankerd, dat de in het artikel "genoemde onderwerpen bij de wet worden geregeld. De vraag, of dit dient te "geschieden in samenvattende wetboeken of in afzonderlijke wetten, behoort "bepaald te worden door eisen van doelmatigheid, waarvan de beoordeling zonder "bezwaar aan de wetgever overgelaten kan worden.
"De commissie meent voorts, dat het aanbeveling verdient de woorden "burger-"lijk" en "militair" voor strafrecht" te laten vervallen. Een materiële "wijziging moet hierin niet worden gezien; ook met betrekking tot de rechts-"pleging zijn beide categorieën niet afzonderlijk genoemd.
"In het artikel blijft neergelegd het algemeen codificatiebeginsel."

In dit voetspoor doorgaande heeft de proeve de volgende tekst voorgesteld: "De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en de rechtspleging".

Anders dan in het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik, is het handelsrecht niet meer afzonderlijk genoemd. De proeve stelt, dat niet alleen geen principieel onderscheid tussen burgerlijk recht en handelsrecht is aan te geven, doch dat tevens in de opzet van het nieuwe burgerlijk wetboek het onderscheid verder zal vervagen. Het voorschrift dat de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht door de wet moeten worden geregeld, is in de proeve niet in dit artikel, doch in het hoofdstuk betreffende de rechtspraak (hoofdstuk 6) opgenomen.

De subcommissie heeft zich afgevraagd welke zin de opneming van een zodanige bepaling zou kunnen hebben. De gedachte ener codificatie, welke aan het overeenkomstige artikel 164 van de Grondwet van 1814 ten grondslag lag, is sinds lang verwezenlijkt en is, zoals in de aangehaalde passage wordt opgemerkt, zelfs voor een deel van de stof al weer verlaten. Wat men thans nog

- zou -

1) Met uitzondering van zodanige onderwerpen, die reeds in het voorgaande zijn behandeld.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

zou willen behouden is het voorschrift, dat de stof "bij de wet" geregeld behoort te worden. Voor zover daarmee een waarborg wordt beoogd, lijkt de bepaling niet noodzakelijk, omdat het beginsel, dat het burgerlijk recht, het strafrecht en het procesrecht wettelijk dienen te worden geregeld, sinds lang is verankerd in de zeden en rechtsopvattingen, niet slechts van ons eigen land, maar van de gehele cultuurkring waartoe het behoort.

Een belangrijke vraag zou nog kunnen zijn in hoeverre op dit terrein delegatie mogelijk is. Deze vraag wordt echter door de gekozen formulering opengelaten, omdat de desbetreffende zinswendingen in de gedachtengang van de staatscommissie-Van Schaik zowel als van de auteurs der proeve aangeven, dat delegatie niet is uitgesloten. In het ontwerp-Meijers voor een nieuw burgerlijk wetboek is dienaangaande opgemerkt, [1] dat de vraag of de Grondwet toelaat, dat de regeling van gedeelten van het burgerlijk recht door de wetgever aan de Kroon wordt opgedragen, reeds lang in bevestigende zin is beslist en dat men dan ook bij voortduring in zuiver burgerrechtelijke wetten een nadere regeling aan een algemene maatregel van bestuur ziet opgedragen. Als voorbeelden werden onder meer genoemd het koninklijk besluit betreffende gezinsvoogden (Stb.1948,I 88) en het Schepelingenbesluit (Stb. 1937, 242). Voorts werd medegedeeld, dat van die delegatiebevoegdheid in het ontwerp niet veel meer dan in het hedendaagse recht gebruik is gemaakt en dat de algemene maatregel van bestuur in het bijzonder is aangewezen om dáár nadere regelingen te geven, waar in het privaatrecht een overheidsinstantie optreedt en de wet niet zelf in details de organisatie en de wijze van werken van deze instantie wenst te regelen. In het bijzonder werd nog gewezen op een ander punt waar delegatie op haar plaats is: de samenstelling van standaardregelingen; in de titel "overeenkomsten in het algemeen" (boek 6, titel 5) van het ontwerp is daartoe een artikel opgenomen (artikel 2 van de eerste afdeling).

Het vorenstaande heeft de meerderheid van de subcommissie reden gegeven te menen, dat aan een bepaling, als op dit punt door de staatscommissie-Van Schaik en de proeve voorgesteld, geen behoefte bestaat. Zij zou niet meer zijn dan het residu van een indertijd zeer belangrijke bepaling, die voor het rechtsleven van het land grote gevolgen heeft gehad, maar die als opdracht reeds lang is verwezenlijkt. Wat overblijft is zo vanzelfsprekend, dat van de bepaling een averechtse werking zou worden verwacht; zij zal door de omschrijving wat de wet behoort te regelen een argumentum a contrario kunnen vormen, in die zin dat een wettelijke regeling van andere zaken constitutioneel niet zou zijn vereist.

De meerderheid wijst er voorts op, dat volgens de letter van artikel 164 der Grondwet ook het strafrecht exclusief ter regeling aan de formele wetgever is overgelaten, terwijl toch onbetwist is dat lagere wetgevers (en met name provinciale staten en gemeenteraad) strafbepalingen kunnen vaststellen. Een overeenkomstig betoog zou gehouden kunnen worden ten aanzien van het burgerlijk recht, met dit verschil echter, dat uit de omstandigheid, dat het burgerlijk recht uitputtend is geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in andere formele wetten, kan worden afgeleid dat voor aanvulling door lagere wetgevers op dit terrein geen aanleiding bestaat. Moeilijkheden dienaangaande zijn dan ook naar de mening van deze meederheid niet te verwachten. Zou de ontwikkeling meebrengen - hetgeen thans nog niet is te voorzien - dat op bepaalde onderdelen van het burgerlijk recht behoefte ontstaat aan aanvullende

- regeling -

---

1) Toelichting, 1e gedeelte (boek 1-4), algemene inleiding, par. 5 (blz.14-15).

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

regeling door anderen dan de formele wetgever, dan zouden de aan het woord zijnde leden daartegen geen principieel bezwaar hebben. Zij merken in dit verband op, dat er ook onder vigeur van het bestaande artikel 164 der Grondwet gemeentelijke verordeningen (hebben) bestaan, welke weliswaar geredigeerd en gepresenteerd zijn als verordeningen met betrekking tot de openbare orde, doch welke in wezen bepalingen van burgerlijk recht bevatten. Men denke b.v. aan een verordening, verbiedende zonder goedkeuring van de directeur van de visafslag om anders dan voor de door deze vastgestelde prijzen vis te verkopen.

Alles bijeengenomen adviseert de meerderheid van de subcommissie over deze materie geen bepaling meer in de Grondwet op te nemen.

Een lid[1] daarentegen is van oordeel, dat een grondwettelijke opdracht aan de wetgever om (met name) het burgerlijk recht te regelen niet geheel zonder zin is. Daarmede voorkomt men de zijns inziens ongewenste consequentie van schrapping van artikel 164 Grondwet, te weten dat lagere openbare lichamen (waarbij in het bijzonder gedacht moet worden aan de gemeenten) bevoegd moeten worden geacht tot het vaststellen van regels van burgerlijk recht, voor zover zij daarbij niet in strijd handelen met het bestaande Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel, en straks met het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Hoewel ook dit lid niet verwacht, dat vorenbedoelde bevoegdheid in de praktijk veel moeilijkheden zal veroorzaken - immers zal in de meeste gevallen strijd met de wet geconstateerd kunnen worden - is dit voor hem toch niet doorslaggevend. Derhalve bepleit het aan het woord zijnde lid handhaving van een bepaling in de Grondwet, ingevolge welke de wet het burgerlijk recht regelt.

par. 2 Dispensatie van wettelijke voorschriften.

Volgens artikel 78 Grondwet kan de Koning dispensatie van wetsbepalingen slechts verlenen met machtiging van de wet; deze wet moet de bepalingen noemen waarover de dispensatiebevoegdheid zich uitstrekt. Wat betreft de algemene maatregelen van bestuur kan de Koning zich de bevoegdheid tot het verlenen van dispensatie bij de desbetreffende maatregelen voorbehouden.

De subcommissie maakt de overweging van de proeve (blz. 231) om dit artikel, in navolging van het voorstel van de staatscommissie-Van Schaik, te schrappen, tot de hare. Inderdaad is de inhoud van dit artikel zo evident, dat een speciale bepaling daarover in de Grondwet overbodig is.

par. 3 Adeldom en ridderorden.

Volgens artikel 74 Grondwet verleent de Koning adeldom en kan vreemde adeldom door geen Nederlander worden aangenomen. Artikel 75 bepaalt, dat ridderorden ingesteld worden door een wet op voorstel van de koning. Artikel 76 betreft het aannemen van vreemde orden.

De subcommissie kan zich verenigen met het voorstel van de proeve (blz. 229 en 231) deze bepalingen te schrappen. Anders dan de proeve echter acht de subcommissie het niet juist verlening van adeldom positiefrechtelijk uitsluitend als een kwestie van naamsverandering te beschouwen. Beslissend is, dat het hier een bevoegdverklaring van de Koning betreft, die naar hedendaagse begrippen in de wet thuis behoort en geen afzonderlijke grondwettelijke basis behoeft.

Wel zal, zolang de wet hierin niet voorziet, moeten worden overwogen of de bestaande bevoegdheden en voorschriften gehandhaafd dienen te worden door aanvulling van artikel 215 Grondwet.

- par. 4 -

1) De heer Van der Hoeven.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wetbestuur, 1969-12-18

par. 4 Beslissing in geschillen tussen openbare lichamen door de Kroon.

Artikel 79 Grondwet legt de beslissing in geschillen tussen de in dat artikel genoemde openbare lichamen in handen van de Kroon, voor zover deze beslissing niet op grond van de artikelen 167 of 168 Grondwet is opgedragen aan anderen.

De staatscommissie-Van Schaik bepleitte handhaving van het artikel (zij het in wat leesbaarder vorm), omdat de bepaling niet alleen nooit tot moeilijkheden aanleiding gaf, maar integendeel in enkele gevallen van nut bleek te zijn.

Daarentegen acht de proeve (blz. 233) schrapping van artikel 79 gerechtvaardigd, waar in de proeve geen bepaling over beroep is opgenomen.

De subcommissie merkt op, dat in het rapport van de staatscommissie inzake de rechtspraak wèl een grondwettelijke bepaling (artikel RSP 3, lid 2) voorkomt, zodat de door de proeve aangevoerde grond voor het schrappen van artikel 79 Grondwet voor de staatscommissie niet kan gelden.

Voorts wijst de subcommissie er op, dat artikel 79 Grondwet een residubepaling is, van belang voor geschillen tussen openbare lichamen, waarvoor elders geen regeling bestaat, terwijl in die geschillen toch beslist moet kunnen worden. Het artikel is, naar thans algemeen wordt aangenomen, een rechtstreeks werkende bepaling. De subcommissie wil aan de ontwerpers van de proeve wel toegeven, dat het terrein van artikel 79 Grondwet beperkt is tengevolge van de in de proeve genoemde wetsartikelen (artikel 121 Provinciewet, artikel 150 gemeentewet, artikel 7 Wet gemeenschappelijke regelingen, de artikelen 4, 19 en 65 Waterstaatswet 1900). Het verdient volgens de subcommissie aanbeveling het beslechten van geschillen tussen openbare lichamen ook voor het overige te regelen bij de wet. Artikel 79 zou dan zonder bezwaar kunnen vervallen. Zolang echter niet adequaat is voorzien in regeling bij de wet, dient te worden bezien of door aanvulling van artikel 215 Grondwet de bestaande bevoegdheid te dezen moet worden gehandhaafd.

par. 5. Armbestuur.

Artikel 209 van de Grondwet verklaart het armbestuur tot een onderwerp van aanhoudende zorg der regering en verplicht de Koning tot het uitbrengen van een jaarlijks verslag terzake aan de Staten-Generaal.

De subcommissie ziet geen reden om in een nieuwe grondwet van deze tak van overheidszorg in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur een afzonderlijke bepaling te wijden. Ook in de proeve is het artikel niet overgenomen. Indien de staatscommissie zal voorstellen in de Grondwet een aantal sociale grondwetten te specificeren, zou wellicht in dit kader artikel 209 in een aangepaste vorm kunnen voortbestaan.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

WETGEVING EN BESTUUR

Algemene bepalingen

Artikel WB 1

De wetgeving geschiedt door de Koning en de Staten-Generaal gezamenlijk.

Artikel WB 2

De Koning, zomede de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering, kunnen voorstellen van wet doen.

Artikel WB 3

1. De Koning zendt zijn voorstellen aan de Tweede Kamer. Hij doet die voorstellen vergezeld gaan van de adviezen, daarover uitgebracht door de in hoofdstuk 4 bedoelde colleges. Voorstellen waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, zendt hij aan deze vergadering.
2. Zodra de Tweede Kamer een voorstel van de Koning heeft aanvaard, zendt zij het aan de Eerste Kamer.
3. Indien een kamer een voorstel doet, zendt zij het aan de andere kamer. Zij kan een of meer van haar leden opdragen dat voorstel in de ander kamer te verdedigen.

Alternatief:

Aan de tweede volzin van het eerste lid toevoegen:
"....., met uitzondering van de adviezen van de Raad van State."

Artikel WB 4

1. Zolang een voorstel niet door de Staten-Generaal is aanvaard, kan het vanwege de voorsteller worden ingetrokken.
2. Zolang een voorstel niet door de Tweede Kamer of de verenigde vergadering is aanvaard, kan het door deze en vanwege de voorsteller worden gewijzigd.
3. Indien de Eerste Kamer meent, dat een voorstel niet ongewijzigd kan worden aanvaard, zendt zij het, onder aanduiding van de noodzakelijk geachte wijziging, aan de Tweede Kamer terug. Stemt deze met de voorgestelde wijziging in, dan geldt het gehele voorstel als door de Staten-Generaal aanvaard. Stemt zij niet met de voorgestelde wijziging in, dan geeft zij daarvan kennis aan de Eerste Kamer.

Artikel WB 5

1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aanvaard en vervolgens door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel.

- Artikel WB 6 -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Artikel WB 6

1. De wetten verbinden niet, voordat zij zijn bekendgemaakt.
2. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten.

Artikel WB 7

1. De Koning stelt algemene maatregelen van bestuur vast.
2. Voorschriften, door straffen te handhaven, worden bij een algemene maatregel van bestuur alleen gegeven krachtens de wet. De wet regelt de op te leggen straffen.
3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de maatregelen.
4. De wet stelt regels omtrent het inwinnen van het oordeel van belanghebbenden voordat een algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld.
5. Worden vanwege het Rijk andere algemeen verbindende voorschriften vastgesteld, dan zijn het tweede, derde en vierde lid van overeenkomstige toepassing.

B u i t e n l a n d s b e l e i d
e n d e f e n s i e

Artikel WB 8

1. De Koning voert het buitenlands beleid.
2. Hij bindt het koninkrijk niet aan verdragen en zegt deze niet op zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.
3. Indien een verdrag afwijking van de Grondwet meebrengt, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
4. De wet regelt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.

Artikel WB 9

Wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, mits deze zijn bekend gemaakt. De wet geeft regels omtrent de bekendmaking.

Artikel WB 10

1. De Koning verklaart het koninkrijk niet in oorlog met een andere mogendheid dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, die terzake beraadslagen en besluiten in verenigde vergadering.
2. Hetzelfde geldt voor een verklaring dat een oorlog beeindigd is.

- Alternatief -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Alternatief:

Aan het eerste lid toe te voegen:
"De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken."

Artikel WB 11

1. De Koning voert het defensiebeleid.
2. Alle Nederlanders, daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken aan de verdediging van het Rijk en de nakoming van zijn verplichtingen inzake de internationale vrede en veiligheid.
3. De wet regelt de verplichtingen, welke in verband hiermede aan een ieder kunnen worden opgelegd.
4. Zij regelt van welke verplichtingen wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling wordt verleend en onder welke bepalingen dit geschiedt.

Alternatief 1:

In plaats van het tweede lid lezen:
"Ter bescherming van de belangen van de staat en ter nakoming van zijn internationale verplichtingen is er een krijgsmacht."

Alternatief 2:

In plaats van het tweede lid lezen:
"Ter verdediging van de staat en ter nakoming van zijn verplichtingen inzake het internationale recht is een krijgsmacht."

Artikel WB 12

1. De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid door of vanwege de Koning een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Zij regelt de gevolgen, waartoe kan behoren, dat grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op het gezag, dat belast is met de verdediging, zomede dat de burgerlijke overheden aan het laatstgenoemde gezag ondergeschikt worden.
2. Daarbij kan voorts worden afgeweken van het bepaalde in de artikelen KG 8, KG 9, KG 10, KG 12 en RSP 2, tweede lid.
3. De wet stelt tevens vast na welke termijn een afgekondigde uitzonderingstoestand een einde neemt.
4. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
5. De Koning beslist of oorlogsgevaar aanwezig is.

- O v e r i g e -

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

Overige bepalingen

Artikel WB 13

1. De begroting van de rijksuitgaven wordt bij de wet vastgesteld.
2. De verantwoording van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk wordt, onder overlegging van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening, aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet.
3. De wet geeft regels omtrent het beheer van 's Rijks financiën.

Alternatief:

In het tweede lid in plaats van de door de Algemene Rekenkamer "onderzochte" rekening te lezen:
..... "goedgekeurde" rekening.

Artikel WB 14

1. De Koning regelt de rechtstoestand van de ambtenaren die uit 's Rijks kas worden betaald, voor zover de wet daarin niet voorziet.
2. De wet regelt de pensioenen van de ambtenaren en hun nabestaanden.

Artikel WB 15

Geen belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven dan uit kracht van een wet. Andere heffingen te dien behoeve worden door de wet geregeld.

Alternatief:

Belastingen en andere heffingen ten behoeve van 's Rijks kas worden alleen geheven ingevolge regels bij de wet te stellen.

Artikel WB 16

1. De wet regelt het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige en levensovertuiging; zij verzekert dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar algemeen vormend kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs.
2. Instellingen van bijzonder onderwijs hebben gelijke bevoedheden als openbare instellingen, indien zij voldoen aan bij de wet te stellen eisen; deze eisen worden zodanig geregeld, dat zij de deugdelijkheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs even afdoende waarborgen.
3. Het bijzonder algemeen vormend kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs, dat aan bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaven als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd.

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, verslag, subcommissie 3 wet bestuur, 1969-12-18

4. De genoemde eisen en voorwaarden eerbiedigen de vrijheid van richting; daaronder is de vrijheid betreffende de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van de leerkrachten begrepen.

Alternatief 1:

Aan het eerste lid vooraf doen gaan een bepaling, luidende:
"Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid."

Alternatief 2:

In het eerste lid in plaats van "ieders godsdienstige en levensovertuigingen" te lezen: "ieders godsdienstige overtuiging en levensovertuiging."

NL-HaNA, Savornin Lohman Stichting, 2.19.046.02, inv.nr. 106