

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

A. ALGEMEEN DEEL		3
Hoofdstuk 1:	Inleiding	3
Par. 1.1.:	Opzet van de memorie van toelichting en redactionele opmerkingen	3
Par. 1.2.:	Achtergrond van de nieuwe Grondwet	4
Par. 1.3.:	Doelstelling van de nieuwe Grondwet en de verwezenlijking daarvan	4
Par. 1.4.:	Verhouding van de nieuwe Grondwet met de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden	9
Hoofdstuk 2:	Algemene bepalingen	10
Par. 2.1.:	Leidende staatkundige beginselen	10
Par. 2.2.:	Politieke partijen	10
Par. 2.3.:	Inrichting van de Republiek	11
Hoofdstuk 3:	Grondrechten	12
Par. 3.1.:	Het belang van grondrechten	12
Par. 3.2.:	Het recht op openbaarheid (art. 13)	12
Par. 3.3.:	De andere klassieke grondrechten	13
Par. 3.4.:	De vrijheid van onderwijs (art. 36)	15
Par. 3.5.:	De andere sociale grondrechten	15
Hoofdstuk 4:	Volksinitiatief en referendum	17
Par. 4.1.:	De keuze voor directe democratie	17
Par. 4.2.:	Volksinitiatief	20
Par. 4.3.:	Referendum	21
Par. 4.4.:	Elektronische burgerconsultatie	22
Hoofdstuk 5:	Nationale vergadering en grote vergadering	23
Par. 5.1.:	Keuze voor een eenkamerstelsel	23
Par. 5.2.:	De verkiezing van de nationale vergadering en de grote vergadering	24
Par. 5.3.:	De inrichting, de werkwijze en de bevoegdheden van de nationale vergadering en de grote vergadering	25
Par. 5.4.:	Ontbinding van de nationale vergadering	26
Par. 5.5.:	Opzeggen van vertrouwen in leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering	26

Hoofdstuk 6:	Nationale raad, minister-president, ministers en onderministers	28
Par. 6.1.:	De nationale raad	28
Par. 6.2.:	De minister-president	28
Par. 6.3.:	De ministers en de ministerraad	30
Par. 6.4.:	De onderministers	31
Hoofdstuk 7:	Algemene rekenkamer, raad van state, nationale ombudsman en vaste colleges van advies	32
Par. 7.1.:	De algemene rekenkamer	32
Par. 7.2.:	De raad van state	32
Par. 7.3.:	De nationale ombudsman	33
Par. 7.4.:	Vaste colleges van advies	33
Hoofdstuk 8:	Wetgeving en bestuur	34
Par. 8.1.:	Wetgeving en andere rijksvoorschriften	34
Par. 8.2.:	Verdragen	34
Par. 8.3.:	Oorlogsverklaring, krijgsmacht en uitzonderingstoestand	34
Par. 8.4.:	Financiën	35
Par. 8.5.:	Ambtenaren	35
Hoofdstuk 9:	Rechtspraak	36
Par. 9.1.:	De constitutionele raad en de constitutionele toetsing	36
Par. 9.2.:	Overige bepalingen inzake de rechtspraak	37
Hoofdstuk 10:	Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen	38
Par. 10.1.:	Inrichting van het bestuur van de provincies en de gemeenten	38
Par. 10.2.:	Plaats van de provincies en de gemeenten in het staatsbestel	39
Par. 10.3.:	Andere openbare lichamen	39
Hoofdstuk 11:	Herziening van de Grondwet	40
Hoofdstuk 12:	Overgangsrecht	41
	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	42

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Opzet van de memorie van toelichting en redactionele opmerkingen

De hoofdlijnen van het voorstel van de nieuwe Grondwet lichten wij toe in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Daarbij wordt zo veel mogelijk de hoofdstukindeling van de nieuwe Grondwet gevolgd. Het artikelsgewijze deel bevat toelichtende opmerkingen van meer ondergeschikte aard.

In de volgende paragrafen van dit inleidende hoofdstuk geven wij achtereenvolgens: een korte uiteenzetting van de aanleiding en de belangrijkste doelstelling van de nieuwe Grondwet en de beoogde verwezenlijking ervan (paragraaf 1.2. respectievelijk paragraaf 1.3.), alsmede een toelichting op de verhouding van de nieuwe Grondwet tot de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (paragraaf 1.4.).

Ter afsluiting van deze paragraaf zijn een tweetal opmerkingen van redactionele aard op zijn plaats.

In de eerste plaats worden zowel in het voorstel van de nieuwe Grondwet als in deze memorie van toelichting de namen van de in het nieuwe constitutionele bestel beoogde instituties niet met een hoofdletter begonnen, maar met een kleine letter. Hiermee wijken wij af van hetgeen in het oude bestel gebruikelijk was. In navolging van de Grondwetscommissie menen wij dat deze redactionele verandering niet alleen beter aansluit op de algemene spellingsregels terzake van het gebruik van hoofdletters, maar ook uitdrukking geeft aan het in brede kring bestaande gevoel dat staatsinstellingen niet op een voetstuk geplaatst dienen te worden. Wij hebben echter gemeend twee uitzonderingen op deze regel te moeten maken, namelijk ten aanzien van de termen “Grondwet” en “Republiek”. Deze begrippen zijn dusdanig belangrijk dat, niettegenstaande het feit dat ook zij slechts mensenwerk zijn, hier toch het gebruik van een hoofdletter gerechtvaardigd is.

Een tweede redactionele opmerking betreft het feit dat het voorliggende voorstel van de nieuwe Grondwet op veel punten aanmerkelijk en principieel afwijkt van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze afwijking is daarmee van dusdanige aard dat wij menen dat het de voorkeur geniet te spreken van een nieuwe Grondwet in plaats van een herziene Grondwet.

1.2. Achtergrond van de nieuwe Grondwet

De reden voor de totstandkoming van deze nieuwe Grondwet is vooral gelegen in de in brede kring gevoelde wens tot principiële en verregaande hervorming van het Nederlandse staatsbestel. De verwezenlijking van deze wens kwam in een stroomversnelling als gevolg van het besluit van de Prins van Oranje af te zien van het koningschap en de daarop volgende abdicatie van de Koningin. De Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal sprak daarop uit dat - gegeven deze uitzonderlijke situatie - niet de grondwettelijke regels van troonopvolging moesten worden gevolgd, maar dat het Nederlandse volk in de gelegenheid diende te worden gesteld zich uit te spreken over de wenselijke staatsvorm. De keuze die aan de burgers werd voorgelegd, was die tussen voortzetting van de constitutioneel-monarchale staatsvorm of (her)invoering van de republiek. Na een zeer levendige campagne sprak een duidelijke meerderheid van de opgekomen stemgerechtigden zich uit voor de republikeinse staatsvorm.¹

Ter uitwerking van de uitslag van dit referendum benoemde de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal vervolgens een Commissie tot herziening van de Grondwet, de zg. Grondwetscommissie. De Grondwetscommissie kwam echter al spoedig tot de conclusie dat het dienstig was dat zij zich niet zou beperken tot de uitwerking van de republikeinse staatsvorm. De eerdergenoemde wens tot staatsrechtelijke hervorming bleek namelijk zo krachtig dat de commissie een integrale herziening van het constitutionele bestel geboden achtte. De Verenigde Vergadering heeft vervolgens in die zin haar opdracht aan de Grondwetscommissie verruimd.

In het korte tijdsbestek van drie maanden heeft de Grondwetscommissie haar werkzaamheden verricht en een voorstel voor een nieuw Grondwet opgesteld. De commissie heeft daarbij gebruik gemaakt van de vele adviezen die zij vooral via een speciale internet-site van geïnteresseerde burgers, belangengroepen en wetenschappelijke instellingen ontving. Het aldus ontstane voorstel is vervolgens door de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal overgenomen. Daarbij is een amendement-De Graaf aangenomen, waardoor de nieuwe Grondwet pas in werking zou kunnen treden nadat bij referendum de meerderheid van de kiesgerechtigde burgers zich ten gunste daarvan zou hebben uitgesproken. De Verenigde Vergadering heeft tot deze afwijkende procedure besloten, omdat de omstandigheden die tot deze zeer ingrijpende wijziging van de Grondwet hebben geleid en de mate van ingrijpendheid van die wijziging dusdanig zijn dat een directe uitspraak van de burgers noodzakelijk was. De Vergadering overwoog daarbij ook dat deze bijzondere procedure materieel in overeenstemming was met de in de nieuwe Grondwet voorziene procedure voor wijziging van de Grondwet.

1.3. Doelstelling van de nieuwe Grondwet en de verwezenlijking daarvan

Wij merkten al op dat het voorliggende voorstel van de nieuwe Grondwet op veel punten aanmerkelijk en principieel afwijkt van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze afwijking is tweërlei:

¹ Bij een opkomst van 91%, sprak 56% van de opgekomen stemgerechtigden zich uit voor de republiek en 43% voor de constitutionele monarchie; 1% bracht een ongeldige of blanco-stem uit.

- 1^e) de vervanging van de monarchale staatsvorm door de republikeinse;
 2^e) de vervanging van een overwegend representatief-democratisch stelsel door een stelsel dat voorziet in een meer consequente uitwerking van de beginselen van de volkssoevereiniteit of burgerheerschappij.

Over de eerste wijziging in het constitutionele bestel is al opgemerkt dat zij het directe gevolg is van een ondubbelzinnige, door middel van een speciaal referendum tot stand gekomen, uitspraak van de bevolking. De Grondwetscommissie heeft bij de verdere uitwerking van deze principe-uitspraak gekozen voor een ceremonieel en collectief staatshoofdschap. De raad van state wordt in het voorstel hiermee belast. Voor een nadere beschouwing over deze uitwerking verwijzen wij naar hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting.

Bij de uitwerking van de tweede wijziging heeft de Grondwetscommissie zich vooral laten leiden door het in brede kring levende en door haar als legitiem erkende onbehagen over het vigerende representatief-democratische stelsel en de daarmee verbonden wens bij velen om meer directe zeggenschap in de publieke zaak te verkrijgen.

Het genoemde onbehagen is in de afgelopen jaren in een aantal fenomenen tot uiting gekomen. Het gaat daarbij met name om vijf verschijnselen.

1. Een feitelijke en normatieve vermindering van het politieke primaat

De overheid is steeds minder in staat maatschappelijk te sturen; de maakbaarheid van de samenleving is beperkt gebleken. Daar komt bij dat overheidssturing ook steeds minder wordt aanvaard. Het besef is gegroeid dat veel publieke zaken beter door de burgers en hun verbanden zelf kunnen worden geregeld.

2. Een sterk functieverlies van de meeste politieke partijen

In Nederland hebben de politieke partijen hun intermediaire functie vooral vervuld binnen de kaders van pacificatiedemocratie. Als gevolg van de ontzuiling zijn die kaders voor een groot deel weggefallen. Meer in het algemeen zijn als gevolg van de hoge mate van ontwikkeling van de Nederlandse samenleving de politieke partijen in hoge mate obsoleet geworden als vehikels voor individuele en collectieve belangenbehartiging. Een en ander heeft geleid tot een forse daling van het ledental van politieke partijen, waardoor de legitimiteit van de partijen nog verder is afgenomen.

3. Verminderde betekenis van de klassieke, op emancipatie van bevolkingsgroepen gerichte ideologieën

Omdat de emancipatie van de rooms-katholieken, de orthodox-protestanten en de arbeidersklasse is voltooid, hebben de bijbehorende emancipatietheorieën in belangrijke mate hun functie verloren. De politieke partijen die zich op deze theorieën beroepen, hebben daarom een extra legitimiteitsprobleem (zie ook onder 2). De beëindiging van de koude oorlog heeft tot een meer algemene, maar tegelijkertijd moeilijker te benoemen, crisis van de ideologieën geleid.

4. Een sterk functieverlies van andere voorheen als intermediair in het politieke systeem fungerende (verzuilde) maatschappelijke organisaties

Als gevolg van de ontzuiling hebben niet alleen politieke partijen, maar ook de klassieke organisaties van het maatschappelijk middenveld aan belang ingeboet. Dat laatste geldt met name voor de sterke banden die er van oudsher waren tussen deze organisaties en "hun" politieke partijen. Hierdoor is de communicatie tussen burgers en het eigenlijke politieke systeem veel moeilijker geworden. Dit heeft de behartiging van belangen van burgers door het

politieke systeem evenzeer bemoeilijkt, hetgeen weer extra functieverlies voor de representatieve democratie in het algemeen en de politieke partijen in het bijzonder heeft veroorzaakt.

5. Een gebleken vermindering van de klassieke participatiebehoefte (opkomst bij verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende lichamen, lidmaatschap van politieke partijen)

Naar onze mening zijn het met name de voorgaande vier verschijnselen geweest, die hebben geleid tot een vermindering van de klassieke participatiebehoefte. Denkelijk zijn hier echter ook andere oorzaken in het geding, zoals gebrek aan interesse en voldoende tevredenheid over het fungeren van de overheid. Een wezenlijk deel van de verklaring voor de lagere klassieke participatiebehoefte zoeken wij evenwel in onvrede over de te beperkte, want indirecte zeggenschap die de klassieke participatie biedt en een gebrek aan reële keuze als gevolg van de vervagende verschillen tussen de grote politieke partijen.

De wens om meer directe zeggenschap blijkt echter niet alleen uit de in het voorgaande uiteengezette onbehagen, maar komt ook op een meer positieve wijze tot uiting in het zeer hoge ledental van veel ideële organisaties en de daaruit sprekende grote betrokkenheid van vele burgers bij de 'res publica'. Deze wens blijkt evenzeer uit de bloei van talrijke initiatieven van burgers om gezamenlijk vorm te geven aan hun directe leef- en woonomgeving. Ook de in afgelopen jaren tot wasdom gekomen referendumpraktijk in veel gemeenten, alsmede andere vormen van directe zeggenschap op lokaal niveau wijzen in die richting.

Om het in deze paragraaf aangeduide onbehagen weg te nemen en daarmee aan de wens van meer directe zeggenschap gehoor te geven, heeft de commissie zich uitgesproken voor een principiële breuk met het in de jaren 1848-1917 geleidelijk tot stand gekomen representatief-democratische stelsel. Wij hebben deze keuze gevolgd.

Daarbij heeft voor ons nog een tweede overweging een belangrijke rol gespeeld. Het 19^e eeuwse concept van de representatieve democratie in combinatie met het specifiek Nederlandse, in 1917 tot stand gekomen pacificatiemodel past bij een vorm van burgerschap die niet langer in overeenstemming is met de eigentijdse werkelijkheid. Anders dan in de 19^e eeuw is vandaag de dag vrijwel de gehele bevolking behoorlijk opgeleid en geniet zij een redelijke mate van welstand. Er bestaat een zeer brede middenklasse van burgers, die - om in de 19^e eeuwse terminologie te blijven - tot zelfstandig oordelen in staat en dus ook bevoegd is.

Zoals al eerder opgemerkt, hebben afzonderlijke volksdelen als de rooms-katholieken, de orthodox-protestanten en de arbeidersklasse zich geëmancipeerd. Een zeer groot deel van de bevolking kan en wil daarom niet langer als lid van een volksdeel worden betrokken bij de publieke zaak, maar als individuele staatsburger dan wel als lid van door hem zelf gekozen, niet-verzuilde maatschappelijke verbanden.

Dat alles vraagt om een ander soort overheid en een andere relatie tussen overheid en burger. Ten principale gaat de keuze daarbij tussen een technocratische voortzetting van de vigerende representatieve democratie, die daarmee steeds minder representatief en dus ook legitiem wordt (de karteldemocratie), en een dapper streven tot verdieping en verbreding van de beginselen van de volkssoevereiniteit of burgerheerschappij, uitmondend in een minder op politieke partijen geënt en meer op de grondslag van directe democratie gebaseerd stelsel. Wij menen dat een groot deel van de Nederlandse burgerij zich thans dusdanig heeft geëmancipeerd dat de stap naar een meer volmaakte vorm van democratie kan worden gezet. Het gebruik van de aanduiding "meer volmaakte" geeft aan dat wij verwachten dat de door ons in deze

nieuwe Grondwet vorm gegeven, meer directe band tussen burger en ‘res publica’ leidt tot een wezenlijk grotere legitimiteit van het publieke bestuur bij de burgers. Daarnaast verwachten wij dat als gevolg van deze grotere directe betrokkenheid een enorm nu nog ongebruikt potentieel aan creatieve intelligentie bij de burgers kan worden aangewend ten gunste van de publieke zaak.

Onze keuze voor een meer directe band tussen burger en publieke zaak heeft ertoe geleid dat wij in de nieuwe Grondwet de volgende elementen hebben opgenomen.

1. *Royale invoering van de instrumenten volksinitiatief en referendum*

Om aan de burgers een reële vorm van directe zeggenschap in de publieke zaak te geven, kan niet worden volstaan met de invoering van het referendum in de vorm van een correctief op de besluitvorming van vertegenwoordigende lichamen. Om het genoemde doel te bereiken, dient het referendum meer dan een “noodrem” te zijn. Wij zien het referendum als een volwaardig instrument voor zelfstandige beleidsvorming. Het moet daarom in samenhang met het instrument van het volksinitiatief worden ingevoerd op alle territoriaal-bestuurlijke niveaus, zonder negatieve lijst en zonder al te prohibitief werkende drempels.

2. *Directe verkiezing van een aantal belangrijke politieke ambtsdragers*

Directe verkiezing door de burgers van een aantal belangrijke politieke ambtsdragers geeft deze ambtsdragers een direct mandaat voor de vervulling van hun taak. Daarmee neemt het democratisch gehalte van het stelsel als geheel aanzienlijk toe. Omdat het hier vooral om de verkiezing van telkens één persoon gaat, wordt het gepersonaliseerde karakter van het politieke bedrijf er wezenlijk door versterkt, terwijl de partijpolitieke inslag van dit bedrijf dienovereenkomstig afneemt. Gelet op het zeer geringe aantal leden en het afgesloten ideologische profiel van de meeste politieke partijen en het als gevolg daarvan optredende functie- en legitimiteitsverlies van deze organisaties achten wij dit een gewenste ontwikkeling.

Het gaat hierbij in de eerste plaats om de verkiezing van de leiders van de executieve op de drie territoriaal-bestuurlijke niveaus: de minister-president, de commissaris van de provincie en de burgemeester. Verder worden het staatshoofd - dat wil zeggen de leden van de raad van state -, alsmede de leden van drie belangrijke corrigerende organen op rijksniveau: de constitutionele raad, de algemene rekenkamer, de nationale ombudsman en de eventuele substituu-ombudsmannen direct gekozen.

3. *Verkiezing van de leden van de nationale vergadering en de provinciale raad door middel van een enkelvoudig districtenstelsel*

Een enkelvoudige districtenstelsel is het kiesstelsel dat de beste waarborg biedt voor een directe relatie tussen kiezer en gekozene en dus voor een meer gepersonaliseerd politiek bedrijf (zie ook de bovenstaande toelichting op wijziging sub 2). Het past daarmee goed in een politiek systeem waarin de betekenis van politieke partijen sterk is afgenomen en waarin het zwaartepunt is verschoven naar de burgers zelf en naar andere, door middel van directe verkiezing, krachtiger gelegitimeerde organen.

Een enkelvoudig districtenstelsel maakt verder een gemakkelijke en logische invoering van het ‘recall’-instrument mogelijk (zie onder 4). Hetzelfde geldt voor het door ons wenselijk geachte instituut van het plaatsvervangend-lidmaatschap van de nationale vergadering.

Op het stelsel voor de verkiezingen van het provinciale parlement, de provinciale raad, is het voorgaande mutatis mutandis evenzeer van toepassing; vandaar dat wij dit stelsel ook voor de verkiezing van dat orgaan in de nieuwe Grondwet hebben vastgelegd. Voor de gemeenteraad is dat laatste niet gebeurd; het is namelijk voorstelbaar dat vanwege de geringere territoriale omvang van de gemeente in combinatie met het geringere ledental van de gemeenteraden, zeker daar waar het kleine gemeenten betreft, de beoogde directe band

kiezer-gekozene ook, en in voorkomende gevallen mogelijk zelfs beter, door middel van andere kiesstelsels kan worden bewerkstelligd.

4. *Mogelijkheid voor de burgers om volksvertegenwoordigers en enkele belangrijke politieke ambtsdragers voortijdig af te zetten ('recall')*

Het openen van de mogelijkheid om bepaalde direct gekozen politieke ambtsdragers wegens een vertrouwensbreuk voortijdig af te zetten, het zg. 'recall'-recht, is het logische complement van de door ons gewenste directe band kiezer-gekozene. Meer in het algemeen past invoering van dit instrument in een politiek stelsel waar de burgerheerschappij consequent is doorgevoerd. Dit instrument is passend voor volksvertegenwoordigers op de verschillende territoriale niveaus en voor de direct gekozen executieve leiders: de minister-president, de commissaris van de provincie en de burgemeester.

5. *Voorverkiezingen voor de interne kandidaatstelling door politieke partijen voor verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen*

Hoewel ons streven er nadrukkelijk op is gericht het belang van politieke partijen voor het staatkundige bestel te reduceren, zullen deze organisaties toch een zekere rol blijven spelen. Met name voor de kandidaatstelling van verkiezingen voor gekozen organen en ambtsdragers zal dat nog enkele decennia het geval zijn. Tegelijkertijd mag worden aangenomen dat er geen kentering in de stagnerende tot afnemende tendens in het ledental van althans de meeste politieke partijen zal optreden. Een en ander leidt tot een zeer gebrekkig democratisch gelegitimeerd proces van interne kandidaatstelling. Door middel van verplichte voorverkiezingen, waaraan kan worden deelgenomen door partijleden en een ruimere kring van al dan niet geregistreerde aanhangers, kan deze democratische legitimatie worden verbeterd.

6. *Versterking van de openbaarheid van bestuur*

In de nieuwe Grondwet is een recht op openbaarheid opgenomen (art. 13). De beperkingsgronden zijn beperkt. Verder is de instructienorm opgenomen dat "naar vermogen de kenbaarheid van overheidsdocumenten" moet worden bevorderd. Wij verwachten dat deze formele versterking van de openbaarheid van bestuur in combinatie met de snelle opkomst van nieuwe informatiedragers, met name internet, een positief effect zal sorteren op de betrokkenheid van de burgers bij hun bestuur.

7. *Hoorplicht in verband met de voorbereiding van wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en andere algemeen verbindende voorschriften van het rijk*

De nieuwe Grondwet bevat een plicht voor de wetgever de burgers in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te geven op wetsvoorstellen en andere ontwerp-algemene verbindende voorschriften (artt. 96 en 103, derde lid). Hiermee wordt een constitutionele verankering gegeven aan de nu reeds in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen hoorplicht. Deze verplichting is uiteraard niet van toepassing op krachtens volksinitiatief in procedure gebrachte wetsvoorstellen en andere ontwerp-voorschriften. Wij zijn voornemens om deze hoorplicht een krachtige impuls te geven door het gebruik van moderne elektronische technieken. Binnen twee jaar moeten alle Nederlandse huishoudens zijn aangesloten op een gebruikersvriendelijk systeem van elektronische burgerconsultatie via het kabelnet.

8. *Principieel terughoudende opstelling van de Republiek bij de behartiging van zijn taken in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van burgers terzake*

Het betreft hier een in artikel 3 verwoorde instructienorm die in de politiek-bestuurlijke praktijk concrete invulling moet krijgen. Deze norm vormt de erkenning van het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat overheidsinterventie in veel gevallen niet de enige en

zeker niet altijd de beste remedie voor een feitelijk bestaand probleem is. Publieke taken kunnen net zo goed en in veel gevallen zelfs beter door de burgers en hun verbanden zelf worden behartigd. Hoewel de Republiek op dit vlak faciliterend kan optreden, moet worden gewaakt voor een te grote inmenging, omdat zij tot vermenging van verantwoordelijkheden en daarmee tot een oncontroleerbaar verstatelijk maatschappelijk middenveld leidt. De slechte ervaringen met een dergelijk middenveld in het nabije verleden nopen in dat verband tot grote terughoudendheid.

9. *Vervanging van het erfelijk staatshoofd door een gekozen staatshoofd*

Ofschoon als gevolg van de invoering van de direct gekozen minister-president de politieke macht van het staatshoofd al tot vrijwel nul wordt gereduceerd en in dat licht de principieel-democratische bezwaren tegen een erfelijk staatshoofd evenzeer zijn verminderd, kan de invoering van het instituut van een gekozen staatshoofd toch leiden tot een verhoging van het democratisch gehalte van het staatkundige bestel, zij het vooral in symbolische zin. Hoe ceremonieel de functie van staatshoofd ook moge zijn in de nieuwe grondwettelijke verhoudingen, het gaat toch om een, juist vanwege haar ceremoniële karakter, zeer zichtbare, publieke functie.

Naast deze negen belangrijke wijzigingen in de constitutionele orde zijn er nog talrijke andere, relatief minder essentiële, hervormingen in de nieuwe Grondwet opgenomen. Deze kleinere veranderingen komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

1.4. Verhouding van de nieuwe Grondwet met de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

Ofschoon de nieuwe Grondwet zo zeer afwijkt van de oude constitutionele ordening dat van een cesuur kan worden gesproken, is er op een aantal punten ook sprake van continuïteit. Dat hoeft niet te verbazen, omdat in het niet zo verre verleden, namelijk in 1983, een vorige algehele Grondwetsherziening haar beslag kreeg en dus veel bepalingen bij de tijd zijn gebracht. Met name uit de hoofdstukken grondrechten, wetgeving en bestuur, en rechtspraak uit de oude Grondwet zijn veel bepalingen ongewijzigd of slechts redactioneel aangepast overgenomen. Bovendien is in de hoofdstukindeling van de nieuwe Grondwet die van haar voorganger goed herkenbaar.

Hoofdstuk 2: Algemene bepalingen

2.1. Leidende staatkundige beginselen

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat deze Grondwetsherziening niet in een normatief vacuüm tot stand is gekomen, maar dat zij het gevolg is van een duidelijk visie op de wenselijke verhouding tussen burger en bestuur. In dat licht is het vanzelfsprekend dat het eerste hoofdstuk van de nieuwe Grondwet is gewijd aan de staatkundige beginselen die ten grondslag liggen aan de nieuwe constitutionele orde. Anders dan de toch wat steriele en procedurele Grondwetten van het Koninkrijk krijgt deze nieuwe Grondwet daarmee een expliciet ideële kleur. Daarmee sluiten wij bewust aan bij de Bataafs-patriottische traditie. Ook de Staatsregeling van de Bataafse Republiek uit 1798 kende een catalogus van algemene beginselen en burgerlijke en staatkundige grondregels.

Het eerste leidende staatkundige beginsel is neergelegd in artikel 1: “De Republiek is gegrondest op de heerschappij van de burgers.” Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het grote belang dat wij toekennen aan de effectuering van de idee van de volkssoevereiniteit of burgerheerschappij in de verdere bepalingen van de nieuwe Grondwet en de verschillende organieke wetten.

Het tweede leidende staatkundige beginsel geeft in de vorm van artikel 2 aan dat de nieuwe grondwettelijke ordening gericht is op het geluk van diegenen die haar beheersen: de burgers. De burgerheerschappij is daarmee geen procedurele abstractie, maar een concreet instrument om vorm te geven aan een voor de burgers zo goed mogelijke werkelijkheid. Tevens geeft dit beginsel uitdrukking aan de norm dat de Republiek er is voor de burgers en niet omgekeerd.

Artikel 3 verwoordt de gebleken behoefte aan een overheid die ten opzichte van de burgers haar plaats kent. Dat wil zeggen dat de Republiek onderkent dat er publieke taken zijn die beter geheel of gedeeltelijk door de burgers en hun verbanden kunnen worden behartigd.

Wij wijzen een organische visie op burgerschap nadrukkelijk af. Het lidmaatschap van een in etnische of culturele termen gedefinieerde natie als bepalende grootheid voor Nederlands burgerschap achten wij principieel onjuist, want in strijd met het ideaal van de open samenleving. In het voetspoor van de zg. neo-republikeinse denkers over burgerschap menen wij dat burgerschap niet is aangeboren, maar moet worden aangeleerd in de vorm van een aantal maatschappelijke deugden. Dat geldt zowel voor nieuwkomers in de Nederlandse samenleving: immigranten en nieuw geboren generaties, als voor reeds lang in de Nederlandse samenleving functionerende volwassenen. In dat licht is het passend dat de Republiek het haar taak acht burgerschap te bevorderen (art. 4).

Onder burgerschap verstaan wij in de eerste plaats het vermogen om op een constructieve manier deel te nemen aan het maatschappelijke en het staatkundige leven. De hiervoor noodzakelijke eigenschappen vinden hun oorsprong in meer algemene burgerdeugden, zoals gemeenschapszin, naastenliefde en gehoorzaamheid aan het recht; tenzij recht onrecht wordt: het natuurlijke recht op burgerlijke gehoorzaamheid verdient hier uitdrukkelijk te worden genoemd. Gebleken is dat deze deugden het beste in een burgerlijke, civiele samenleving tot ontwikkeling komen. Een civiele samenleving kenmerkt zich door het bestaan van talrijke op vrijwillige samenwerking gebaseerde verbanden van burgers, die zich op de behartiging van gezamenlijke, vaak publiek getinte, taken richten. Een horizontale relatie tussen

overheden en burgers is hiervan het gevolg. De Nederlandse samenleving laat zich in hoge mate als een civiele samenleving karakteriseren. Dat betekent dat de voor een actief burgerschap noodzakelijke burgerdeugden zeker aanwezig zijn. Het is de taak van de Republiek om enerzijds burgerschap actief te bevorderen, zowel bij nieuwkomers in Nederland als bij anderen (z.b.), en anderzijds een staatsvrije ruimte te garanderen teneinde de nodige ruimte aan de civiele samenleving te laten (zie hiervoor ook art. 3).

2.2. Politieke partijen

In paragraaf 1.3. hebben wij uiteengezet dat de rol van de politieke partijen in het staatsbestel sterk aan legitimiteit heeft ingeboet. Dit gegeven was voor ons één van de overwegingen om in de nieuwe Grondwet te kiezen voor een directere band tussen burger en bestuur. Ook in dit nieuwe bestel zal er echter, zeker in de eerste jaren, een niet onaanzienlijke rol voor politieke partijen blijven weggelegd. Wij denken daarbij met name aan de rol van kiesvereniging. Politieke partijen blijven daarmee belangrijke publieke instituties. Deze publieke functie van politieke partijen maakt een wettelijke regeling van de interne inrichting en de financiën van de politieke partijen gewenst (art. 7). Het zijn namelijk deze aspecten die het meest raken aan de publieke zaak. Een dergelijke wettelijke regeling bestaat al in Duitsland in de vorm van het ‘Parteiengesetz’.

Een belangrijk onderdeel van de interne inrichting van politieke partijen betreft de procedure voor kandidaatstelling voor verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen en - als gevolg van de nieuwe Grondwet - de verkiezing van een aantal direct gekozen politieke ambtsdragers. Bij deze laatste categorie moet vooral worden gedacht aan de meer gepolitiseerde ambten: dat van de minister-president, de commissaris van de provincie en de burgemeester. Deze kandidaatsstelling is thans een aangelegenheid die door een zeer beperkt gezelschap van partijfunctionarissen wordt geregeld. Ook bij D66, de partij die als enige het ledenreferendum kent om de lijstvolgorde te bepalen, zijn het in de praktijk niet meer dan enkele honderden actieve leden die wat dit betreft invloed uitoefenen. Bij de andere politieke partijen is de invloed van de individuele leden wezenlijk kleiner, waardoor de kring van betrokkenen eveneens veel kleiner is. Uit democratisch oogpunt achten wij deze gang van zaken ongewenst.

Het is, zo menen wij, gewenst dat de kring van betrokkenen bij de kandidaatstelling door politieke partijen wordt verbreed tot minimaal de partijleden en zo mogelijk ook partijaanhangers die geen partijlid zijn. Deze betrokkenheid zou bovendien op een directe manier gestalte moeten krijgen in de vorm van voorverkiezingen, naar het voorbeeld van de Amerikaanse ‘primaries’. Daarbij kan, net als in de VS, onderscheid worden gemaakt tussen “gesloten” ‘primaries’, waaraan alleen geregistreerde partijaanhangers mogen deelnemen, en “open” ‘primaries’, waarbij de kiezer in het stembokje kiest voor welke partij hij aan de voorverkiezingen gaat deelnemen. Wij zijn voornemens deze vorm van kandidaatstelling in een Wet op de inrichting en financiën van politieke partijen dwingend voor te schrijven. De politieke partijen krijgen daarbij de keus tussen voorverkiezingen onder geregistreerde aanhangers of volstrekt open voorverkiezingen.

Door middel van artikel 6 wordt nadrukkelijk subsidiëring van politieke partijen verboden. Wij achten een dergelijke subsidiëring in het licht van de door ons gewenste positie van politieke partijen niet wenselijk, terwijl zij bovendien in het licht van de met de nieuwe Grondwet beoogde relatie tussen overheid en samenleving principieel

onjuist is. In artikel 3 wordt namelijk de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden voor de publieke zaak expliciet gestipuleerd.

2.3. Inrichting van de Republiek

De bedoeling van artikel 8 is tweërlei. In de eerste plaats wordt geëxpliciteerd dat onder “Republiek” een staatkundige eenheid wordt verstaan en dat dit begrip dus niet in de zin van Plato, dat wil zeggen als synoniem voor “samenleving” wordt gehanteerd.

De tweede bedoeling van deze bepaling is aan te geven dat de Republiek niet alleen het rijk, maar ook de andere overheden omvat. Daarbij gaat het om de provincies en de gemeenten, maar ook om andere territoriale openbare lichamen en om niet-territoriale lichamen. Daar waar in de nieuwe Grondwet aan de Republiek rechten of plichten worden toegekend respectievelijk opgelegd, betreffen deze dus al de bedoelde openbare lichamen.

Hoofdstuk 3: Grondrechten

3.1. Het belang van grondrechten

Het belangrijkste fundament van elke staat die uitdrukking wil geven aan het ideaal van de open samenleving, zijn de grondrechten van de burgers. In dat opzicht kent Nederland een lange traditie, waarop in deze nieuwe Grondwet kan worden aangesloten. Omdat de laatste Grondwet voor het Koninkrijk al een uitvoerige en moderne catalogus van grondrechten bezat, zijn veel bepalingen uit het desbetreffende hoofdstuk ongewijzigd of slechts met kleine redactionele aanpassingen overgenomen. Niettemin hebben wij ten aanzien van een aantal belangrijke grondrechten wel enkele ingrijpende wijzigingen aangebracht. Het gaat daarbij met name over de vrijheid van onderwijs (zie paragraaf 3.4.). Ook hebben wij enkele nieuwe grondrechten opgenomen, bijvoorbeeld het recht op openbaarheid (art. 13), het recht op beschikking over het eigen leven (art. 19), en het recht op een voldoende oudedagsvoorziening (art. 31, derde lid).

In één heel wezenlijk opzicht is met deze nieuwe Grondwet de betekenis van de grondrechten versterkt. Omdat wij in de nieuwe Grondwet een voorziening voor een constitutionele toets hebben opgenomen, kunnen wettelijke regelingen en andere algemeen verbindende voorschriften worden getoetst aan de Grondwet en dus juist ook aan de in de Grondwet opgenomen grondrechten (artt. 120-123).

3.2. Het recht op openbaarheid (art. 13)

In paragraaf 1.3. hebben wij al gesteld dat een versterking van de openbaarheid van bestuur een wezenlijk onderdeel vormt van ons streven een meer directe band tussen burger en bestuur te creëren. Een gemakkelijke toegang tot overheidsdocumenten voor alle burgers is immers een voorwaarde voor dezelfde burgers om direct te kunnen participeren in de publieke besluitvorming. Wij hebben daarom de openbaarheid van bestuur in deze Grondwet geformuleerd als een grondrecht. Wij verwachten dat deze verandering in status bevorderlijk zal zijn voor een verandering ten goede in de nog steeds op geheimhouding gerichte attitude bij veel bestuurders en ambtenaren.

Artikel 13 van de nieuwe Grondwet bevat bovendien een zeer beperkt en bovendien limitatief geformuleerd aantal uitzonderingen op de regel van openbaarheid van overheidsdocumenten. De aanname is gerechtvaardigd dat ook deze materiële verruiming van het openbaarheidsregime zal leiden tot de beoogde verandering in attitude bij bestuurders en ambtenaren.

Ten aanzien van vergaderingen van vertegenwoordigende organen van de Republiek geldt hetzelfde openbaarheidsregime als voor overheidsdocumenten: beperking van de openbaarheid is slechts mogelijk op grond van een beperkt aantal, limitatief aangegeven en in de wet op te nemen uitzonderingen (art.13, tweede lid). Het zijn de genoemde organen zelf die in voorkomende gevallen besluiten of deze uitzonderingsgronden toepassing moeten vinden.

Wij verwachten dat de door ons gewenste verruiming van de openbaarheid van overheidsdocumenten een belangrijke impuls zal krijgen als gevolg van toepassing van het derde lid van artikel 13: “De Republiek bevordert naar vermogen de kenbaarheid van haar documenten”. Deze instructienorm moet ertoe leiden dat de overheden belangrijke overheidsdocumenten actief openbaar maken. Verder moet de Republiek ten aanzien van de andere, minder belangrijke, documenten bevorderen dat

deze opgevraagd kunnen worden. Bij dat laatste denken wij aan ontsluiting via internet. Alle openbare documenten moeten door middel van internet ingekeken en afgedrukt kunnen worden. In de te wijzigen Wet Openbaarheid van bestuur zullen hierover regels worden opgenomen.

3.3. De andere klassieke grondrechten

Ten aanzien van enkele andere klassieke grondrechten die een meer dan redactionele wijziging hebben ondergaan in de nieuwe Grondwet, volgt in het navolgende een korte uiteenzetting.

1. Discriminatieverbod (art. 9)

Het bekende artikel 1 uit de oude Grondwet keert in de vorm van artikel 9 in de nieuwe Grondwet in licht gewijzigde vorm terug. De wijzigingen zijn tweemaal. In de eerste plaats is de opsomming van non-discriminatiegronden aangepast aan de praktijk. Dat wil zeggen dat als eerste genoemd wordt “geslacht”, vervolgens “seksuele gerichtheid”, als derde “ras”, als vierde “politieke gezindheid” en dan pas “godsdienst”. Het verbod op discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is in de nieuwe Grondwet geëxpliciteerd, omdat juist een dergelijke discriminatie in de praktijk relatief veel voorkomt.

Tenslotte is de horizontale werking van dit grondrecht geëxpliciteerd. De oude Grondwet sprak van “is niet toegestaan”, In het nieuwe artikel 9 hebben wij de woorden “is de Republiek noch de burgers en hun verbanden” toegestaan. Onder dergelijke verbanden dienen alle privaatrechtelijke rechtspersonen te worden begrepen.

2. Vrijheid van meningsuiting (art. 10)

De formulering van dit grondrecht is verruimd door de toevoeging van de woorden “of anderszins” na “door de drukpers”. Tegelijkertijd verdwijnen het tweede en derde lid van het oude artikel 7. Daarmee geldt er niet langer een apart constitutioneel regime voor de vrijheid van meningsuiting voor andere informatiedragers dan de pers. De in de oude Grondwet nog bestaande differentiatie op dit vlak achten wij achterhaald. De reguleringplicht ten aanzien van de omroep is tevens geschrapt, hetgeen uiteraard niet de mogelijkheid wegneemt om terzake enige regels te stellen.

3. Recht tot vergadering en betoging (art. 12)

Dit grondrecht is in de nieuwe Grondwet beter gewaarborgd dan in de oude. Anders dan in de oude Grondwet zijn de beperkingsgronden namelijk limitatief opgesomd door de toevoeging van de clausule “uitsluitend”. De beperkingsgrond “voorkoming van wanordelijkheden” uit de oude Grondwet is aangescherpt tot “ernstige wanordelijkheden” in het nieuwe artikel 11. Dit betekent dat minder lichtvaardig dan in het verleden wel eens het geval is geweest, een beroep op vrees voor wanordelijkheden kan worden gedaan om een vergadering of betoging te verbieden.

4. Kiesrecht niet-Nederlanders (art. 15)

Net als in de oude Grondwet (art. 4) is in de nieuwe Grondwet het kiesrecht als grondrecht opgenomen. Uit de desbetreffende bepalingen blijkt dat aan de kiesgerechtigden tevens de in deze Grondwet opgenomen direct-democratische

bevoegdheden toekomen (zie artt. 38, 41-42, 59, 73, 122, 140, derde lid, 141, zesde lid, en 142, tweede lid). Aan het eerste lid hebben wij toegevoegd dat het algemeen kiesrecht ook geldt voor de verkiezing van direct gekozen politieke ambtsdragers, zoals de minister-president, de commissaris van de provincie, de burgemeester, de leden van de raad van state, de algemene rekenkamer en de constitutionele raad, alsmede de nationale ombudsman.

Het tweede lid van artikel 15 voorziet in een ruime mogelijkheid om aan niet-Nederlandse burgers het kiesrecht te verlenen. Het gaat hierbij niet alleen om het actief en passief kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen als de nationale vergadering, de provinciale raad en de gemeenteraad, maar ook om het kiesrecht voor direct gekozen politieke ambten. De enige voorwaarde die wordt gesteld, betreft de mate van inburgering. Slechts aan ingeburgerde niet-Nederlanders kan het kiesrecht en aanverwante participatierechten worden toegekend. Deze constructie past in onze visie op het burgerschap (zie hiervoor paragraaf 2.1., laatste alinea).

5. Verbod op politieke benoemingen (art. 16, tweede lid)

Artikel 16, eerste lid, bevat de aloude bepaling dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Daaraan is toegevoegd de mogelijkheid om bij de wet ook niet-Nederlandse burgers benoembaar te maken. Daarmee wordt een al bestaande mogelijkheid ook constitutioneel verankerd.

Daarnaast hebben wij een tweede lid toegevoegd, waarbij politieke benoemingen in de openbare dienst worden verboden. Daarmee willen wij een einde maken aan de steeds sterker gegroeide praktijk dat tal van hogere functies in de openbare dienst in sterke mate op grond van de partij-politieke kleur van de kandidaten plaatsvindt. Uiteraard betekent dit verbod niet dat ambtenaren niet langer politiek actief zouden mogen zijn.

6. Recht op beschikking over het eigen leven (art. 19)

Als nieuw grondrecht wordt in de nieuwe Grondwet het menselijk zelfbeschikkingsrecht over het eigen leven opgenomen. Hiermee wordt de in Nederland bestaande euthanasiepraktijk constitutioneel gecodificeerd.

3.4. De vrijheid van onderwijs (art. 36)

De vrijheid van onderwijs bestaat in Nederland sinds de pacificatie van 1917 uit twee componenten. In de eerste plaats is er de als sinds 1848 grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs in formele zin. De tweede component betreft de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan het openbaar onderwijs. Deze component is pas in 1917 in de Grondwet opgenomen. Sindsdien is geleidelijk een omvangrijke en verfijnde exegetische van dit grondrecht tot stand gekomen. In brede kring is echter het besef gegroeid dat deze exegetische een belemmering is gaan vormen voor een evenwichtige verdere ontwikkeling van het Nederlandse onderwijsbestel. In dat licht hebben wij tot een aanzienlijke aanpassing van de formulering van dit grondrecht besloten.

De formele vrijheid van onderwijs is ongewijzigd gebleven. Daarmee hebben wij uitgedrukt dat een staatsgestuurd onderwijsstelsel niet onze bedoeling is. Indien aan bepaalde kwaliteitseisen is voldaan, bestaat er een absolute vrijheid van onderwijs. Dit

belangrijke principe is in het eerste lid van artikel 36 neergelegd, waarmee wij uitdrukking hebben gegeven aan het belang dat wij aan dit beginsel toekennen.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude Grondwet is gelegen in de verruiming van de zorgplicht voor voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs tot “daarmee vergelijkbaar” onderwijs (art. 36, derde lid). Dit betekent dat ook aan deze plicht kan worden voldaan door het garanderen van de aanwezigheid van bijzonder onderwijs dat inhoudelijk voldoende met openbaar onderwijs vergelijkbaar is. Onder dergelijk onderwijs verstaan wij met name samenwerkingscholen.

Wij zien de samenwerkingschool als een deugdelijke en in de praktijk ook werkbare synthese tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Omdat wij er om praktische en principiële redenen aan hechten om tot één school te komen, waarbinnen de vrijheid van onderwijs gestalte krijgt, achten wij het gewenst dat zo veel mogelijk samenwerkingscholen tot stand komen. Dit streven is in het vierde lid van artikel 36 vastgelegd: “De Republiek bevordert het samengaan van openbare en bijzondere scholen”.

Het is in onze visie voorstelbaar dat op de wenselijke samensmelting van bijzonder en openbaar onderwijs enige druk moet worden uitgeoefend. Die druk zou kunnen bestaan uit een selectieve beperking van de volledige financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs. Om de verwezenlijking van dit beleidsinstrument te vergemakkelijken, hebben wij de bedoelde financiële gelijkstelling gedeconstitutionaliseerd (art. 36, vijfde lid).

3.5. De andere sociale grondrechten

In het navolgende gaan wij nader in op enkele nieuw in deze Grondwet opgenomen sociale grondrechten.

1. Recht op eigendom en erfrecht (art. 28)

Het eigendomsrecht en het daaruit voortvloeiende erfrecht achten wij een belangrijk fundament voor een open samenleving. Eigendom verschaft de individuele burger immers een onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. Erkenning van dit recht in de Grondwet is daarom van groot belang. Met dit nieuwe grondrecht wordt in algemene zin de overheidsinterventie ten opzichte van het particuliere eigendom, daaronder begrepen de inrichting van de Nederlandse economie, aan zekere grenzen gebonden: overheidsinterventie mag de vrije beschikking van particulieren over hun eigendom niet in een dusdanige mate aantasten dat daarmee het recht op eigendom wezenlijk wordt beperkt. Onteigening is uitsluitend mogelijk op grond van een wettelijke regeling (zie art. 29).

2. *Stakingsrecht (art. 30, vierde lid)*

In de arbeidsverhoudingen is het stakingsrecht voor de werknemers en hun organisaties een belangrijk uiterste middel. Constitutionele verankering van dit grondrecht laat zien dat beperking van dit recht alleen in uitzonderlijke omstandigheden mag geschieden. Een dergelijke beperking moet daarom een wettelijke grondslag hebben.

3. *Recht op een voldoende oudedagsvoorziening (art. 31, derde lid)*

Het recht op een voldoende oudedagsvoorziening is na de tweede wereldoorlog geleidelijk diepgeworteld in het rechtsbewustzijn van de overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers. Codificatie van dit recht is alleen daarom al geboden. Daarnaast achten wij het, in aanvulling op een groot aantal feitelijke maatregelen in die richting, wenselijk dit recht ook voor toekomstige generaties door middel van een grondwettelijke verankering te waarborgen. De gekozen formulering is overigens dusdanig ruim dat allerlei vormen van oudedagsvoorziening denkbaar zijn, mits zij maar voldoende zijn.

4. *Erkenning van de waarde van het gezin (art. 32)*

In de afgelopen jaren is gebleken dat als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen de positie van het gezin onder druk is komen te staan. Het is voor ouders moeilijker dan enkele decennia geleden om hun kinderen op te voeden. Dat heeft ertoe geleid dat in individuele gevallen, maar ook in het algemeen het debat is opgelaaid over de vraag in hoeverre zorg en opvoeding voor respectievelijk van kinderen een exclusieve verantwoordelijkheid van ouders moet zijn, of dat er terzake ook een verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel ligt. In navolging van de Duitse grondwetgever hebben wij deze vraag beantwoord door principieel zorg en opvoeding van kinderen als een recht en tegelijkertijd als een verantwoordelijkheid van de ouders te benoemen. Dit betekent dat er ook in de praktijk een heel duidelijke grens aan de bemoeienis van de overheid is gesteld: slechts als de ouders hun verantwoordelijkheid op het vlak van zorg- en opvoeding verwaarlozen, mag de overheid ingrijpen.

De erkenning van het exclusieve recht en verantwoordelijkheid van de ouders inzake zorg en opvoeding laat onverlet dat de samenleving er belang bij heeft dat zij daartoe ook feitelijk in staat worden gesteld. Daarom hebben wij een recht op zwangerschaps, bevallings- en ouderschapverlof, alsmede een recht op kinderopvang en naschoolse opvang in deze Grondwet opgenomen (art. 32, tweede lid).

5. *Rechten van het dier (art. 37)*

De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat bepaalde uitwassen op het vlak van de behandeling van dieren van in bepaalde sectoren van de Nederlandse landbouw van structurele aard zijn. Die uitwassen worden door velen als een zwaarwegend ethisch probleem beschouwd, hetgeen voor ons een voldoende reden was om het verbod op wrede behandeling van dieren in deze Grondwet in de vorm van artikel 37, eerste lid, te verankeren. Daarmee geven wij tevens aan dat dit ethische probleem niet alleen de betrokken sectoren in de Nederlandse landbouw aangaat, maar als een algemeen vraagstuk moet worden gezien. Het tweede lid van artikel 37 geeft in de vorm van een instructienorm de oplossingsrichting voor dit vraagstuk aan: bevordering van diervriendelijke landbouw.

Hoofdstuk 4: Volksinitiatief en referendum

4.1. De keuze voor directe democratie

In paragraaf 1.3. van deze memorie hebben wij al in kort bestek aangegeven op welke wijze wij door middel van de nieuwe Grondwet een meer directe band tussen burger en publieke zaak willen scheppen. In dat verband noemden wij in de eerste plaats een royale invoering van de instrumenten volksinitiatief en referendum.

Deze royale invoering houdt in dat het referendum meer moet zijn dan een “noodrem” op de besluitvorming in het kader van de representatieve democratie. Geïsoleerd van het volksinitiatief dient het referendum in onze visie als een volwaardig correctief op de wetgevende en besluitvormende arbeid van de diverse gekozen en benoemde organen op rijksniveau te worden gezien. In dat opzicht is het referendum ook een gedeeltelijke vervanging voor de in het nieuwe bestel weggevallen Eerste Kamer.

Invoering van het referendum uitsluitend vanwege de “remfunctie” ten opzichte van rijksbesluitvorming zou evenwel een te eenzijdige, want te negatieve, vorm van directe democratie opleveren. Daarom hebben wij daarnaast voorzien in de invoering van het volksinitiatief. Door middel van het volksinitiatief wordt het mogelijk om, onafhankelijk van de traditionele wetgeving en besluitvorming, wetten en belangrijke besluiten tot stand te brengen. Op die manier kan directe democratie ook als een motor voor de publieke zaak fungeren.

Het behoeft geen betoog dat een dergelijke vormgeving van de instrumenten volksinitiatief en referendum het einde betekent van het primaat van de representatief-democratische staatsorganen. Die conclusie geldt des te sterker als ook de effecten van enkele andere door middel van deze Grondwet gerealiseerde staatsrechtelijke hervormingen (directe verkiezing leiders executieve, mogelijkheid van ‘recall’) in ogenschouw worden genomen. Dit is echter een bewuste keuze geweest, die aan de inrichting van het nieuwe bestel ten grondslag heeft gelegen. Wij zijn de stellige overtuiging toegedaan dat de Nederlandse burgers zeer wel in staat zijn de aan het bedoelde bestel inherente verantwoordelijkheden te dragen. Wij menen ook dat het nieuwe stelsel evenwichtig is in die zin dat er voldoende ‘checks and balances’ zijn ingebouwd om extreme besluitvorming tegen te gaan.

Onze opvatting dat het nieuwe stelsel evenwichtig zal zijn, baseren wij niet alleen op de gebleken staatkundige volwassenheid van de Nederlandse burgerij, maar ook op de overwegend positieve ervaringen met het gebruik van direct-democratische instrumenten in andere landen. Wij noemen in dat verband natuurlijk het terzake bekende Zwitserland, maar ook het minder bekende Italië, waar door middel van het volksinitiatief een groot aantal positief te waarderen politieke hervormingen kon worden doorgevoerd. Wij noemen ook Ierland, waar door middel van referenda de bijzondere positie van de rooms-katholieke kerk werd afgeschaft en de mogelijkheid tot echtscheiding werd ingevoerd. In tal van deelstaten van de VS wordt op zeer grote schaal gebruik gemaakt van zowel het volksinitiatief als het referendum. Ook daar stemmen de opgedane ervaringen tot een gematigd optimisme.

Na de principiële keuze ten gunste van een politiek systeem dat in belangrijke mate rust op directe democratie, dient de vraag van de uitwerking zich aan: welke direct-democratische instrumenten worden in welke mate ingevoerd? Globaal gaat de keuze daarbij tussen enerzijds het gematigde model en anderzijds het radicale model. Het gematigde model betreft een systeem waarbij alleen het correctief decisief referendum, doorgaans met forse drempels, bestaat in aanvulling op de representatieve democratie.

Dit model bestaat in onder andere de Scandinavische landen. In Nederland is in de late jaren '90 een poging gedaan een dergelijk systeem in te voeren. Het radicale model behelst een correctief decisief referendum met lage, althans niet prohibitief werkende, drempels, een dito volksinitiatief en soms ook het zg. 'recall'-recht. Dit systeem bestaat zonder 'recall'-recht in Zwitserland en Italië op nationaal niveau. Veel Amerikaanse deelstaten kennen daarnaast ook het 'recall'-recht. Hetzelfde geldt voor sommige Zwitserse kantons, zij dat het 'recall'-recht daar in een wat afwijkende vorm is gegoten.

Gelet op de ontwikkelingsgraad van de Nederlandse burgerij achten wij geen enkel steekhoudend argument aanwezig om niet tot invoering van het radicale model, inclusief het 'recall'-recht, over te gaan. Invoering van het beperkte model zou bovendien geen adequate oplossing bieden voor de in paragraaf 1.3. genoemde problemen in ons staatkundige bestel. In dezelfde paragraaf is al uiteengezet waarom wij van de verschillende afzonderlijke elementen van het radicale model wel de bedoelde oplossing verwachten. In dat opzicht zijn de instrumenten van directe volkswetgeving en -besluitvorming, volksinitiatief en referendum, in onze ogen de belangrijkste. Het zijn immers bij uitstek deze instrumenten die de door ons gewenste cesuur met het door politieke partijen beheerste representatief-democratische stelsel kunnen en zullen bewerkstelligen.

4.2. Volksinitiatief

Het volksinitiatief wordt wel gezien als het complement van het referendum. Daar waar het referendum de functie van rem op te voortvarende wetgeving vervult, wordt het volksinitiatief ten aanzien van de besluitvorming een motorfunctie toegedicht. Als parlement en regering te traag zouden zijn bij het in besluitvorming omzetten van bij de burgers levende opvattingen, kunnen de burgers door middel van het volksinitiatief zelf tot actie overgaan. Wij zien het volksinitiatief als een effectieve remedie om de dichtgeslibde kanalen tussen politieke partijen en burgerij te ontstoppen. Niet alleen worden de burgers in staat gesteld om buiten het parlement en de politieke partijen op publieke besluiten te nemen; het is bovendien aannemelijk dat die mogelijkheid parlement en partijpolitiek stimuleert beter naar de bevolking te luisteren.

Om deze functies goed tot hun recht te laten komen, hebben wij besloten tot royale invoering van het volksinitiatief. Dat wil zeggen dat al te prohibitief werkende drempels ontbreken. Er is geen negatieve lijst, terwijl het minimaal noodzakelijke aantal burgers voor een volksinitiatief op 200.000 is gesteld. Dat is dusdanig laag dat ook kleinere maatschappelijke organisaties en ad hoc-verbanden van individuele burgers in staat zijn hun ideeën aan de kiesgerechtigde burgerij voor te leggen. Anderzijds is dit minimumaantal niet zó laag, dat ook voorstellen met een zeer beperkt draagvlak bij de burgerij referendabel kunnen worden.

De drempel van het minimum noodzakelijke aantal van 200.000 handtekeningen getuigt van ons vertrouwen in de staatkundige volwassenheid van de Nederlandse burgerij. Datzelfde geldt voor het ontbreken van een negatieve lijst. Wij hebben gemeend dat een dergelijke lijst van voor het volksinitiatief uitgesloten onderwerpen als een blijk van wantrouwen in het oordeelsvermogen van de Nederlandse burgers moet worden beschouwd. Wij schatten dat oordeelsvermogen in ieder geval niet lager in dan dat van de vertegenwoordigende organen op rijksniveau die in hun arbeid ook niet door een negatieve lijst worden beperkt.

Indien onverhoopt als gevolg van een volksinitiatief tot stand gekomen regelingen of besluiten al rechtsnormen in het geding zouden zijn, kunnen ook die regelingen en besluiten voor toetsing aan de Grondwet door de constitutionele raad worden voorgelegd. Op die manier hebben wij voorzien in een correctiemechanisme.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de ten uitvoerlegging van een procedure voor een volksinitiatief, dat wil zeggen het houden van het referendum, berust bij de raad van state (art. 88, tweede lid).

Uit de redactie van artikel 40, “De wet stelt regels over het provinciaal en gemeentelijk volksinitiatief, alsmede dat van overige niet-territoriale lichamen”, blijkt dat ook op de lagere bestuurlijke niveaus het volksinitiatief wordt ingevoerd. De verdere vormgeving wordt overgelaten aan de wetgever. Het ligt in de rede dat de wetgever op zijn beurt de lagere overheden de nodige keuzevrijheid laat ten aanzien van variabelen als het aantal noodzakelijke handtekeningen om een volksinitiatiefprocedure te starten.

Een praktisch aandachtspunt is het voorkomen van stembusmoeheid. De nieuwe Republiek kent vele verkiezingen voor vertegenwoordigende organen en politieke ambtsdragers. Daarnaast is het tamelijk eenvoudig om door middel van procedures van volksinitiatief en referendum extra gangen naar de stembus te bewerkstelligen. Het ligt in dat licht voor de hand om verkiezingen en volksstemmingen zo veel mogelijk te combineren. In dat verband stellen wij voor dat er een jaarlijkse “dag van de democratie” wordt ingesteld. Andere opkomstverhogende maatregelen zijn het verlengen van de openingstijden van stemlokalen tot twee dagen, het openen van de mogelijkheid om thuis elektronisch te stemmen en het vergemakkelijken van de procedure om schriftelijk te stemmen.

4.3. Referendum

Ons uitgangspunt bij de vormgeving van het rijksreferendum in deze Grondwet is gelegen in onze wens een royale mogelijkheid voor correctie door de burgers op de gekozen dan wel benoemde wetgever (nationale vergadering c.q. grote vergadering + nationale raad). Een dergelijke royaal vormgeving van deze “rem” past in onze visie op het functioneren van een ware democratie. In deze visie past ook dat een referendumprocedure uitsluitend door de burgerij kan worden gestart. Wij zijn geen voorstander van plebiscitaire manipulaties door politici (vgl. de situatie in Frankrijk). Voorstellen tot herziening van de Grondwet moeten altijd worden onderworpen aan een referendum (art. 149). Deze Grondwet voorziet ook in een dergelijk obligatoir referendum voor verdragen die afwijken van de Grondwet ofwel tot zodanig afwijken noodzaken (art. 105).

Het in de vorige alinea verwoorde uitgangspunt betekent dat de drempel in de vorm van het aantal noodzakelijke handtekeningen voor een referendumverzoek niet al te hoog mag zijn. Wij menen dat onze keuze voor het aantal van 200.000 het juiste midden houdt tussen enerzijds het bieden van een garantie dat er reële steun voor een referendumprocedure moet zijn en anderzijds het voorkomen van een al te prohibatieve werking van deze drempel.

Onze democratie-opvatting en daarmee de door ons gewenste vormgeving van het referendum verdraagt geen negatieve lijst. Ook ten aanzien van het volksinitiatief kent de nieuwe Grondwet niet een dergelijke lijst. Niet in te zien valt waarom de

burgerij minder oordeelsbevoegd en -bekwaam zou zijn dan de gekozen dan wel benoemde (Grond)wetgever.

Op het stuk van de praktische vormgeving hebben wij aansluiting gezocht met de in Zwitserland bestaande praktijk. Dat betekent dat nadat de reguliere totstandkomingsprocedure van een wet, voorschrift of besluit is afgerond en publicatie heeft plaatsgevonden, binnen negentig dagen een referendum kan worden gehouden. Dat betekent dat de inwerkingtreding met deze termijn moet worden opgeschort. Ten aanzien van spoedeisende maatregelen wordt de mogelijkheid geopend van een afwijkende procedure.

4.4. Elektronische burgerconsultatie

In paragraaf 1.3. onder 7 hebben wij uiteengezet veel waarde toe te kennen aan een reële vorm van burgerparticipatie ook in de eerdere stadia van het beleidsvormingsproces. Wij verwachten dat de nog bestaande culturele drempels daarbij, zoals rokerige achterzaaltjes en een bepaalde vergaderorde, in belangrijke mate worden geslecht door de invoering op grote schaal van een meer geïndividualiseerde methode van participatie: de elektronische burgerconsultatie. Technisch is het goed mogelijk om door middel van het kabelnet ieder huishouden op een systeem voor elektronische burgerconsultatie aan te sluiten. Een dergelijk systeem moet binnen twee jaar in geheel Nederland operationeel zijn.

Hoofdstuk 5: Nationale vergadering en grote vergadering

5.1. Keuze voor een eenkamerstelsel

Wij hebben bij de inrichting van het nieuwe staatsbestel gekozen voor een ander systeem van ‘checks and balances’ dan in de staatsinrichting van 1848 bestond. Het oude systeem kende als correctief op de wetgevende arbeid van Tweede Kamer en regering de Eerste Kamer. Bij alle scepsis die er altijd over deze rol van de senaat heeft bestaan, kan niet worden ontkend dat in ieder geval in theorie een tweekamerstelsel een zekere waarborg biedt tegen overijlde en eenzijdige wetgeving.

Het door ons in deze nieuwe Grondwet beoogde alternatieve tegenwicht bestaat uit twee instituties. In de eerste plaats is er het geheel van direct-democratische instrumenten: obligatoir en correctief referendum, volksinitiatief en ‘recall’. Een tweede correctief hebben wij geschapen in de vorm van de mogelijkheid tot het plegen van een constitutionele toets door de constitutionele raad. Het zal duidelijk zijn dat de aanwezigheid van deze correctiemogelijkheden het voortbestaan van een senaatachtig orgaan overbodig maakt (zie ook paragraaf 10.2.).

Een andere mogelijke reden voor het bestaan van een senaat, het geven van een geprononceerde stem aan deelstaten in een federatief staatsverband, is in Nederland ook niet aan de orde.

Het nieuwe stelsel voorziet wel in het bestaan van een grote vergadering naast de nationale vergadering. De grote vergadering bestaat uit de leden en de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering en bezit over enkele specifieke bevoegdheden waarvan het wenselijk is dat deze worden uitgeoefend door een groter, breder samengesteld, orgaan dan de nationale vergadering. De bevoegdheden van de grote vergadering zijn:

1. de behandeling en beoordeling van door de nationale raad, de nationale vergadering of de grote vergadering aanhangig gemaakt voorstellen tot herziening van de Grondwet (artt. 148 jo. 99);
2. de behandeling en beoordeling van door de nationale raad, de nationale vergadering of de grote vergadering aanhangig gemaakte voorstellen inzake goedkeuring van verdragen die bepalingen bevatten die afwijken van de Grondwet (art. 105, derde lid);
3. het recht van initiatief ten aanzien van de categorieën wetsvoorstellen die de goedkeuring van de grote vergadering behoeven (zie hiervoor onder de punten 1 en 2);
4. de verlening of weigering van toestemming voor een oorlogsverklaring (art. 110);
5. de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de instelling en het voortduren van een uitzonderingstoestand (art. 113);
6. het recht om een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een wet dan wel een ander algemeen verbindend voorschrift bij de constitutionele raad ter toetsing aan de Grondwet voor te leggen (art. 122, onder g);
7. het fungeren als gehoor voor de “troonrede” op prinsjesdag (art. 60).

Daarnaast beschikt de grote vergadering over dezelfde bevoegdheden als de nationale vergadering, voorzover de uitoefening daarvan direct samenhangt met de bovenstaande bevoegdheden. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld het recht van amendement (art. 99, eerste lid), het recht van initiatief (art. 97, tweede lid) en het recht het vertrouwen in een minister of onderminister op te zeggen, waarop dezen aftreden (art. 80).

De grote vergadering is daarmee geen zelfstandige tweede kamer. Zij moet veeleer als een uitgebreide nationale vergadering worden beschouwd. In dat opzicht is zij echter wel een afzonderlijk staatsorgaan, hoewel een aanzienlijk deel van haar inrichting samenvalt met die van de nationale vergadering.

5.2. De verkiezing van de nationale vergadering en de grote vergadering

Het actief kiesrecht voor de verkiezing van de leden en de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering kan ruimer zijn dan dat voor de vroegere Tweede Kamer. Bij eenvoudige wet kan dit kiesrecht ook worden verleend aan ingeburgerde niet-Nederlanders (art. 15, tweede lid). Voor het passief kiesrecht terzake geldt hetzelfde (artt. 50, eerste lid jo. 15, tweede lid).

Een ingrijpende verandering vindt er plaats op het stuk van het kiesstelsel. Het vanaf 1918 geldende stelsel van de evenredige vertegenwoordiging sloot goed op het verzuilde politieke systeem zoals dat decennia heeft gefunctioneerd. Met de teloorgang van dit systeem is de vraag gewettigd of niet ook het kiesstelsel zou moeten worden gewijzigd. Wij hebben deze vraag positief beantwoord. Onze keuze voor het enkelvoudige districtenstelsel als vervanging van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging vindt zijn oorsprong in de volgende overwegingen.

1. De band tussen kiezer en gekozene is in dit stelsel het beste gewaarborgd. Een dergelijke band past bovendien in de door ons gewenste meer gepersonaliseerde politieke verhoudingen.
2. Een enkelvoudig districtenstelsel dwingt politieke partijen zich meer lokaal te organiseren en zich bovendien meer rekenschap te geven van de geschiktheid van individuele (aspirant-)politici als mogelijke kandidaten. Geschikte onafhankelijke kandidaten maken een grotere kans. De voorheen bestaande partitocratie wordt hierdoor verder ontmanteld.
3. Een enkelvoudig districtenstelsel maakt het mogelijk om ook voor parlementsverkiezingen effectieve voorverkiezingen in te voeren. Dergelijke 'primaries' verhogen het democratisch gehalte van het systeem en dragen daarnaast bij aan het terugdringen van de macht van partij-apparatsjiks.
4. Tot slot kan bij een enkelvoudig districtenstelsel ook voor nationale vergaderingleden en hun plaatsvervangers de mogelijkheid van terugroeping ('recall') worden ingevoerd.

Wij zijn ons ervan bewust dat de vervanging van een bijna volstrekt stelsel van evenredige vertegenwoordiging door een enkelvoudig districtenstelsel tot grote veranderingen in het landschap van de politieke partijen zal leiden. De betekenis van deze ingreep wordt echter sterk gerelativeerd door de geringere rol die aan politieke partijen is toegedacht in de nieuwe constitutionele ordening. Het nieuwe grondwettelijke bestel kenmerkt zich namelijk door een zeer sterk direct-democratische inslag, een sterke personalisering van het politieke bedrijf, en een van bovenaf opgelegde open structuur bij de politieke partijen.

Een andere opmerkelijke vernieuwing ten opzichte van het oude bestel is de invoering van het plaatsvervangend lidmaatschap van de nationale vergadering. Deze plaatsvervangende leden vervullen twee taken.

In de eerste plaats vervangen zij in voorkomende gevallen het in hetzelfde kiesdistrict gekozen nationale vergaderinglid. In de Kieswet zal hierover een nadere regeling worden gegeven. Legitieme redenen voor vervangen zijn de behoefte aan zwangerschaps- en bevallingsverlof, en langdurige ziekte. Denkbaar is dat ook in andere gevallen van de mogelijkheid van plaatsvervanging gebruik wordt gemaakt. Plaatsvervanging betekent echter niet opvolging. Bij aftreden van een lid van de nationale vergadering dient door middel van een tussentijdse verkiezing in het desbetreffende kiesdistrict een nieuw lid te worden gekozen.

In de tweede plaats vormen zij samen met de leden van de nationale vergadering de grote vergadering. Het lidmaatschap van de grote vergadering brengt een beperkt aantal verplichtingen met zich.

5.3. De inrichting, de werkwijze en de bevoegdheden van de nationale vergadering en de grote vergadering

Over de inrichting van de nationale vergadering en de grote vergadering wordt ook in de nieuwe Grondwet weinig bepaald. Zaken als het commissiebestel, de positie van de fracties en de fractieondersteuning worden in de Grondwet niet genoemd. Deze onderwerpen dienen in de beide op te stellen reglementen van orde hun regeling te vinden (art. 67). Wij menen dat het hier aangelegenheden betreft die bij uitstek tot de exclusieve competentie van de nationale vergadering respectievelijk de grote vergadering behoren en daarom niet in aanmerking komen voor constitutionalisering.

De rechtspositie van de leden, de gewezen leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering en hun nabestaanden wordt bij gewone wet geregeld. Voor een dergelijke wet geldt echter wel een bijzondere procedure: aanvaarding moet geschieden met een gekwalificeerde meerderheid van drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen van de nationale vergadering. Deze verzwaarde meerderheid is bedoeld als extra waarborg voor zorgvuldige regelgeving ten aanzien van dit gevoelige onderwerp.

De voorzitter van de nationale vergadering wordt door de nationale vergadering uit zijn midden gekozen. In het reglement van orde van de nationale vergadering dienen nadere regels over deze verkiezing te worden gegeven. Ook de taken van de voorzitter, alsmede de verkiezing van ondervoorzitters worden in dit reglement geregeld. De beperkte zelfstandige betekenis van de grote vergadering blijkt uit het feit dat de voorzitter van de nationale vergadering tevens voorzitter van de grote vergadering is. Deze constructie heeft echter ook praktische redenen: de grote vergadering komt zo weinig bijeen, dat het omwille van een goede vergaderorde de voorkeur verdient de beide voorzitterschappen in één persoon te combineren.

De in de Grondwet vastgelegde bevoegdheden van de nationale vergadering zijn de volgende:

1. het recht van initiatief (art. 97);
2. de medewetgevende bevoegdheid waar het initiatief uitgaat van de ministerraad (artt. 98 en 101);
3. het recht van amendement (art. 99);
4. het recht van enquête (art. 65);

5. het budgetrecht (art. 115);
6. het inlichtingenrecht (art. 63);
7. het goedkeuringsrecht ten aanzien van verdragen (art. 105);
8. het recht om het vertrouwen in een minister of een onderminister op te zeggen (art. 80)²;
9. het recht om de minister-president wegens een ernstig gebrek aan vertrouwen aan een vertrouwensstemming te onderwerpen ('recall'-procedure)(art. 73, eerste lid, onder a);
10. het recht om een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een wet dan wel een ander algemeen verbindend voorschrift bij de constitutionele raad ter toetsing aan de Grondwet voor te leggen (art. 122, onder f);
11. de benoeming van de leden van de hoge raad uit een door de minister-president opgestelde voordracht van drie personen (art. 130).

Deze bevoegdheden komen overeen met wat op dit vlak gebruikelijk is. Een belangrijk verschil ten opzichte van de oude Grondwet is dat het vertrouwensbeginsel is gecodificeerd. Tegelijkertijd - hier duikt een tweede verschil op - is de parlementaire vertrouwensregel niet van toepassing op de minister-president. Deze heeft namelijk een directe democratische legitimatie als gevolg van zijn directe verkiezing. Daaruit volgt dat hij uitsluitend door middel van een 'recall'-procedure kan worden afgezet. Een dergelijke procedure kan overigens wel door de nationale vergadering in gang worden gezet (zie de bovenstaande opsomming onder 9). Een derde verschil betreft de bevoegdheid om de leden van de hoge raad te benoemen uit een door de minister-president opgestelde voordracht van drie. Voorheen was het omgekeerde het geval.

5.4. Ontbinding van de nationale vergadering

De directe verkiezing van de minister-president en het niet van toepassing zijn van het parlementaire vertrouwensbeginsel op hem bevorderen een meer dualistische verhouding tussen nationale vergadering en nationale raad. Deze meer dualistische verhouding leidt echter niet tot een statisch stelsel, zoals dat in de Verenigde Staten bestaat. Bij ernstige conflicten kan een oplossing worden geforceerd door toepassing van de al genoemde 'recall'-procedure op de minister-president. Omgekeerd is de minister-president bevoegd de nationale vergadering vroegtijdig te ontbinden (art. 58, eerste lid).

Een dergelijke vroegtijdige ontbinding heeft als vanzelfsprekend gevolg dat er nieuwe verkiezingen voor de nationale vergadering plaatsvinden. De Grondwet noemt geen maximale of minimale termijn tussen het ontbindingsbesluit en de verkiezingsdatum. Er wordt slechts gesteld dat er ten hoogste drie maanden mogen zitten tussen een ontbindingsbesluit en de datum van samenkomst van de nieuwe nationale vergadering (art. 58, tweede lid). Preciezer termijnen kunnen in de Kieswet worden gesteld.

5.5. Opzeggen van vertrouwen in leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering

In het voorgaande zijn wij al uitvoerig ingegaan op de 'recall'-procedure in het algemeen (zie de paragrafen 1.3. en 4.1.). Daar is een algemene en principiële motivering van dit instrument gegeven. Ten aanzien van de toepassing van dit

² Deze bevoegdheid betreft niet de minister-president. Deze kan alleen tot aftreden worden gedwongen als gevolg van een geslaagde 'recall'-procedure (art. 73, eerste lid, onder a).

instrument op de leden en de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering passen hier nog twee aanvullende opmerkingen.

In de eerste plaats maakt het enkelvoudige districtenstelsel, vanwege de specifieke vertrouwenrelatie tussen een territoriaal bepaalde groep kiezers en één individueel lid van de nationale vergadering, de toepassing van dit instrument in een meer zuivere vorm mogelijk. In de tweede plaats geven de ervaringen in andere landen geen aanleiding om te veronderstellen dat op grote schaal gebruik zal worden gemaakt van dit recht. De relatief hoge drempels waaraan deze Grondwet het 'recall'-recht bindt, werken dat in de hand. Het betreft hier kortom een 'ultimum remedium'.

In de Grondwet wordt de 'recall'-procedure ten aanzien van leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering globaal geschetst (art. 59). Het ligt voor de hand dat in de Kieswet een nadere uitwerking van deze globale regeling plaatsvindt.

Hoofdstuk 6: Nationale raad, minister-president, ministers en onderministers

6.1. De nationale raad

In deze nieuwe Grondwet wordt de aard van de regering in ten minste één opzicht principieel gewijzigd. Hoewel de functie van staatshoofd, zij het in sterk aangepaste vorm blijft gehandhaafd, zal het staatshoofd, i.c. de raad van state, niet langer deel uitmaken van de regering. Wij zijn de overtuiging toegedaan dat de formele verhoudingen zo veel mogelijk de gewenste feitelijke staatkundige verhoudingen moeten weerspiegelen. Dat betekent het staatshoofd vooral ceremoniële taken vervult. Een adequate vervulling van die taak staat op gespannen voet met de uitoefening van politieke invloed, hetgeen betekent dat de regering uitsluitend bestaat uit ambtsdragers die ook feitelijk regeren: de minister-president, de ministers en de onderministers.

De regering wordt in de nieuwe Grondwet aangeduid als nationale raad (art. 68, eerste lid). Daarmee wil semantisch en inhoudelijk uitgedrukt zijn dat nationale raad en nationale vergadering (alsmede grote vergadering) gezamenlijk - zij het met verschillende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden - uitdrukking dienen te geven aan de politieke wil van de burgers van het rijk.

De taak van de nationale raad is gelegen in het bepalen van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid (art. 69). Indien deze hoofdlijnen in het geding zijn, is dus de nationale raad verantwoordelijk en niet de ministerraad. Dat wil zeggen dat strategische beleidsdocumenten als de regeringsverklaring en de “troonrede” door de nationale raad worden vastgesteld.

6.2. De minister-president

De centrale figuur in de nationale raad is de minister-president. Zijn positie wordt langs twee lijnen versterkt.

In de eerste plaats wordt hij direct door de burgers gekozen. Aan deze directe verkiezing ontleent hij een krachtige eigen democratische legitimatie. Hoewel ook de minister-president onverkort verantwoording schuldig is aan de nationale vergadering respectievelijk de grote vergadering (art. 70), kan hij slechts door de kiesgerechtigde burgers door middel van een ‘recall’-procedure tot vroegtijdig aftreden worden gedwongen. Deze constructie past in de door ons gewenste meer dualistische verhouding tussen regering en parlement (zie hiervoor ook paragraaf 5.4.).

In de tweede plaats beschikt hij over een aantal nieuwe formele bevoegdheden:

- a. de minister-president doet de nationale raad voorstellen voor het algemeen regeringsbeleid (art. 68);
- b. de minister-president is voorzitter van de nationale raad (art. 68, tweede lid) en van de ministerraad (art. 78, tweede lid);
- c. de minister-president benoemt en ontslaat de ministers en de onderministers (art. 75, eerste lid);
- d. de minister-president stelt ministeries in (art. 76, eerste lid);
- e. de minister-president kan ministers zonder portefeuille benoemen (art. 76, tweede lid);
- f. de minister-president bepaalt de taken van de onderministers (art. 76, derde lid);

- g. de minister-president bevordert de eenheid van het algemeen regeringsbeleid (art. 77)
- h. de minister-president is bevoegd de nationale vergadering vroegtijdig te ontbinden (art. 58, eerste lid);
- i. de minister-president leest de “troonrede” voor (art. 60);
- j. de minister-president kan een wet, een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een ander algemeen verbindend voorschrift bij de constitutionele raad voordragen ter toetsing (art. 122);
- k. de minister-president benoemt de leden van rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, en de procureur-generaal bij de hoge raad (art. 129, eerste lid);
- l. de minister-president maakt een voordracht van drie personen op, waaruit de nationale vergadering een lid van de hoge raad benoemt (art. 130, eerste lid);
- m. de minister-president kan opdracht geven tot vervolging van leden van de nationale vergadering, de grote vergadering of leden van de nationale raad wegens ambtsmisdrijven (art. 131);
- n. de minister-president kan gratie verlenen (art. 134, eerste lid);
- o. de minister-president maakt de tekst van de herziene Grondwet bekend (art. 151).

Deze formele versterking van de positie van de minister-president past in een al decennia zichtbare feitelijke ontwikkeling in dezelfde richting. De directe verkiezing van de regeringsleider geeft aan deze krachtige positie het noodzakelijke democratische fundament.

De figuur van de direct gekozen minister-president is daarnaast een formele erkenning van de eveneens feitelijk al lang bestaande personalisering van het politieke bedrijf. Anderzijds betekent de direct gekozen minister-president in combinatie met het nieuwe kiesstelsel voor de verkiezing van de nationale vergadering dat de praktijk waarbij tal van parlementsleden op de golven van persoonlijke populariteit van een lijsttrekker worden gekozen, zal worden beperkt. In dat opzicht ontstaan er zuiverder verhoudingen.

Bij een conflict tussen de minister-president en de nationale vergadering of de grote vergadering beschikken beide laatstgenoemde organen niet over een formele bevoegdheid om de regeringsleider af te zetten. Het is wel denkbaar dat de minister-president eigener beweging vanwege een tekort aan vertrouwen bij het parlement ontslag neemt. De andere leden van de nationale vergadering zijn verplicht dan ook af te treden (art. 74). In een dergelijk geval vinden er nieuwe verkiezingen voor de minister-president plaats. Het is ook mogelijk dat kringen van de nationale vergadering of de grote vergadering het initiatief voor een ‘recall’-procedure nemen. De hiervoor geldende drempels zijn echter relatief hoog (zie hiervoor par. 1.3. en 5.5.).

De meest aangewezen oplossing voor een conflict tussen parlement en minister-president is echter vroegtijdige ontbinding van de nationale vergadering door de minister-president. Het zal duidelijk zijn dat de machtspositie van de minister-president bij dergelijke conflicten sterker is. Wij menen dat de behoefte aan een consequent dualistisch stelsel in combinatie met de directe democratische legitimatie waarover de minister-president beschikt dit rechtvaardigen. In het geval van evident machtsmisbruik door de minister-president is er in de vorm van de ‘recall’-procedure een correctiemogelijkheid aanwezig.

6.3. De ministers en de ministerraad

De ministers worden benoemd door de minister-president. De minister-president kan hen ook ontslaan (art. 75, eerste lid). Een tussentijdse reconstructie van kabinet, zoals in Groot-Brittannië vaak voorkomt, is dus goed mogelijk. Als gevolg van deze benoemingsprocedure ontleen de ministers hun legitimatie primair aan de, direct gekozen en dus optimaal democratisch gelegitimeerde, minister-president. De minister-president hoort de nationale vergadering over voorgenomen ministersbenoemingen (art. 75, derde lid). Dit betekent niet dat de nationale vergadering daarmee een instemmingsrecht heeft. Wel kan de nationale vergadering bezwaren kenbaar maken, op grond waarvan de minister-president zou kunnen afzien van zijn voornemen. Het is denkbaar dat de nationale vergadering bij de uitoefening van deze bevoegdheid, net zo als de Amerikaanse senaat, de desbetreffende kandidaat-minister hoort. Dit zou dan door een speciale commissie uit de nationale vergadering moeten gebeuren. In het reglement van orde van de nationale vergadering kunnen hierover regels worden opgenomen.

De bovenstaande benoemingsprocedure legt de meeste macht bij de minister-president. Wij achten dat passend voor een overwegend dualistisch bestel.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat wij ook elementen uit het parlementaire stelsel willen handhaven. Een verregaand dualistische stelsel als het Amerikaanse achten wij te star. Daarom is het onze bedoeling de vertrouwensrelatie tussen nationale vergadering en de individuele ministers te handhaven. De al genoemde verplichting voor de minister-president om de nationale vergadering te horen over voorgenomen ministersbenoemingen is daarvan één element. Belangrijker is echter de in artikel 80 expliciet geformuleerde vertrouwensregel ten aanzien van individuele ministers. Indien de nationale vergadering het vertrouwen opzegt in een minister, moet deze terstond aftreden. Conflicten tussen nationale vergadering en individuele ministers kunnen op die manier worden opgelost. Indien een dergelijk conflict naar de opvatting van de minister-president een te majeur karakter zou krijgen en hij zijn positie ondergraven acht, kan hij de nationale vergadering ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.

De bevoegdheden van de minister zijn tweërlei. In de eerste plaats is hij departementshoofd, dat wil zeggen degene die politiek leiding geeft aan een ministerieel departement (art. 79). Hieruit vloeit ook voort dat de minister primair politiek verantwoordelijk is voor handelingen van zijn departement en de daar werkzame ambtenaren. Indien echter bepaalde taken zijn opgedragen aan een onderminister, dan is deze politiek verantwoordelijk (art. 76, derde lid). Deze politieke verantwoordelijkheid wordt echter aangevuld met een beperkte politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren (art. 119).

Een tweede soort ministeriële bevoegdheid vloeit voort uit zijn lidmaatschap van de nationale raad en de ministerraad. Beide raden beschikken over een aantal specifieke in de Grondwet genoemde bevoegdheden. Bij de nationale raad gaat het hierbij om:

1. Het bepalen van de hoofdlijnen van het algemeen regeringsbeleid (art. 69).
2. Het nemen van maatregelen ter bevordering van de internationale rechtsorde (art. 104).

De bevoegdheden van de ministerraad zijn:

1. Het nemen van besluiten over het algemeen regeringsbeleid (art. 78, derde lid).
2. Indiening van wetsvoorstellen bij de nationale vergadering of de grote vergadering (art. 97).
3. Wijziging van door hem bij de nationale vergadering of grote vergadering ingediende wetsvoorstellen, zolang dergelijke voorstellen nog niet zijn aangenomen (art. 100, eerste lid).

Daarmee blijft de ministerraad het orgaan waar de strategische beslissingen worden genomen. In enkele gevallen, namelijk daar waar de hoofdlijnen van het algemeen regeringsbeleid aan de orde zijn, neemt de nationale raad deze functie over. Het ligt in de rede dat in de praktijk beide organen elkaar in hoge mate aanvullen. Vanwege de grote mate van overlap in het personele vlak verwachten wij dat dit geen problemen hoeft op te leveren.

6.4. De onderministers

De onderminister moet worden gezien als een opgewaardeerde staatssecretaris. In twee opzichten beschikt de onderminister over meer macht dan de vroegere staatssecretaris. Als lid van de nationale raad draagt hij een deel van de collectieve verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het algemeen regeringsbeleid. En verder fungeert in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld ziekte, vakantie of verblijf in het buitenland, de onderminister als vervanger van zijn minister (art. 79). Deze opwaardering van de staatssecretaris tot onderminister geeft deze ambtsdrager een meer volwaardige positie. Wij achten dat noodzakelijk met name om een meer bevredigende vervangingsregeling te kunnen geven en om een grotere mate van harmonisatie met enkele vergelijkbare buitenlandse te bewerkstelligen. Ook systematisch verdient de in deze Grondwet gecreëerde figuur van de onderminister de voorkeur boven die van de vroegere staatssecretaris.

De bevoegdheden van de onderminister kunnen net als bij die van de minister in twee categorieën worden ingedeeld. Voor een deel betreft het de collectieve bevoegdheden van de nationale raad, waarvan onderministers volwaardig lid zijn. Deze bevoegdheden zijn eerder in dit hoofdstuk beschreven.

De tweede categorie bevoegdheden is meer individueel van aard. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de behartiging van een bepaald takenpakket, waarvoor de onderminister politiek verantwoordelijk is (art. 76). Voorts vervangt, zoals al opgemerkt, de onderminister in voorkomende gevallen zijn minister.

De procedure voor benoeming en ontslag van een onderminister is dezelfde als die van een minister (art. 75, eerste lid). Voor een toelichting zij daarom verwezen naar paragraaf 6.3.

Tot slot is ook de verhouding van de onderminister tot de nationale vergadering en de grote vergadering gelijk aan die van de minister. Voor een toelichting daarop verwijzen wij daarom nogmaals naar paragraaf 6.3.

Hoofdstuk 7: Algemene rekenkamer, raad van state, nationale ombudsman en vaste colleges van advies

7.1. De algemene rekenkamer

De algemene rekenkamer heeft zich in de afgelopen twee decennia ontwikkeld tot een onmisbaar instituut voor de controle op de rechtmatigheid en vooral de doelmatigheid van de publieke uitgaven. De onafhankelijke positie van de rekenkamer is van cruciaal belang geweest voor dit succes. In de nieuwe constitutionele structuur willen wij deze krachtige en onafhankelijke positie van de algemene rekenkamer verder versterken.

Wij menen dat de rekenkamer een dusdanig belangrijk controlerend orgaan is, dat bovendien niet alleen voor de nationale vergadering, maar in toenemende mate direct voor de burgerij werkt, dat directe verkiezing van de leden op haar plaats is. Een dergelijke directe democratische legitimatie versterkt bovendien de onafhankelijke positie van de algemene rekenkamer.

Artikel 83 maakt het mogelijk dat de algemene rekenkamer ook onderzoek uitvoert naar de inkomsten en uitgaven van andere openbare lichamen dan het rijk. Hierbij denken wij met name aan lagere overheden. Hetzelfde geldt voor in overwegende mate door de Republiek gesubsidieerde rechtspersonen, bijvoorbeeld het bijzonder onderwijs. Wij achten deze uitbreiding van de competentie van de rekenkamer noodzakelijk, omdat het hier om de besteding van publieke middelen gaat, waarvan de besteding tot nu toe onvoldoende werd gecontroleerd.

7.2. De raad van state

De positie van de raad van state wordt door middel van de nieuwe Grondwet aanzienlijk gewijzigd. Als gevolg van de veranderende opvatting over beleidsadvisering zijn wij tot de overtuiging gekomen dat een vast adviescollege als de raad van state niet langer kan blijven bestaan. Wij geven de voorkeur aan een meer flexibel stelsel van advisering, waarbij zo nodig ad hoc bij terzake deskundigen advies wordt ingewonnen.

Een belangrijke nieuwe taak van de raad van state betreft het vervullen van de taken van staatshoofd. Het gaat hierbij uitsluitend om ceremoniële taken (art. 87). Onze keuze voor een dergelijke collectief staatshoofd naar Zwitsers model, wordt vooral bepaald door de wens het staatshoofd en daarmee ook de staat zo veel mogelijk te demystificeren. Het gezag van de overheid moet op rationele overwegingen zijn gebaseerd; mystieke symboliek is in dit verband hoogst ongewenst.

De praktische vormgeving van het collectieve staatshoofd willen wij zo veel mogelijk aan de raad van state overlaten. In de wettelijke regeling terzake zullen hoogstens enkele procedurele regels worden gegeven (art. 87).

Een meer inhoudelijke taak van de raad van state is gelegen in de organisatie van de vele verkiezingen en rijksreferenda waarin deze Grondwet voorziet. Hiervoor is het gewenst dat de raad van state een onafhankelijke positie inneemt. Wij menen dat daarom ook de raad van state direct moet worden gekozen.

7.3. De nationale ombudsman

De nationale ombudsman heeft zich geleidelijk ontwikkeld tot een onmisbaar instituut. Voor veel burgers betekent alleen al het enkele bestaan van de ombudsman een garantie tegen machtsmisbruik van de overheid. Versterking van de positie van de nationale ombudsman is daarom gewenst. Directe verkiezing van deze ambtsdrager leidt tot deze versterking.

7.4. Vaste colleges van advies

In paragraaf 7.2. hebben wij onze opvattingen over adviescolleges al weergegeven. Deze terughoudende opstelling is terug te vinden in de redactie van artikel 93, eerste lid. Vaste adviescolleges kunnen voortaan uitsluitend bij de wet, en niet langer ook krachtens de wet, worden ingesteld.

Hoofdstuk 8: Wetgeving en bestuur

8.1. Wetgeving en andere rijksvoorschriften

Het wetgevingsproces blijft in grote lijnen onveranderd. Het verdwijnen van de Eerste Kamer leidt tot een vereenvoudiging van de procedure. Wetgeving door middel van een volksinitiatief komt in dit hoofdstuk niet aan de orde. Zie hiervoor de artt. 38-40.

Ook de procedure voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur wordt vereenvoudigd. Deze kunnen door een lid van de nationale raad, dat wil zeggen een minister of onderminister worden vastgesteld. Het is denkbaar dat in het reglement van orde van de ministerraad wordt bepaald dat dergelijke maatregelen de instemming van deze raad behoeven. Nieuw is dat burgers in de gelegenheid worden gesteld om in het kader van de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur hun zienswijze daarop te geven. Deze verplichting is al in de Algemene wet bestuursrecht neergelegd, maar wordt dus nu geconstitutionaliseerd.

8.2. Verdragen

De bepalingen over dit onderwerp in de Grondwet zijn op een enkel punt gewijzigd. Het betreft hier de afschaffing van de mogelijkheid om bij de wet uitzonderingen te maken op de regel dat binding aan en opzegging van verdragen niet zonder parlementaire goedkeuring mag geschieden. Op dit vlak dient de bevoegdheid van de nationale vergadering ongeclausuleerd in stand te blijven.

8.3. Oorlogsverklaring, krijgsmacht en uitzonderingstoestand

De in deze paragraaf opgenomen bepalingen wijken meer dan de andere in dit hoofdstuk af dan van de vergelijkbare artikelen in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Een eerste wijziging betreft de verzwaring van het parlementaire goedkeuringsvereiste voor de oorlogsverklaring. Het gaat hier om een zo ingrijpende beslissing dat een gekwalificeerde meerderheid gewenst is. Voor toestemming is een meerderheid van drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen van de grote vergadering nodig.

Besluiten tot deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan een interventie van een internationale organisatie kunnen net zo ingrijpend zijn als een oorlogsverklaring. Wij hebben derhalve besloten hiervoor dezelfde procedure verplicht te stellen (art. 110, vierde lid).

Tot slot wordt herinvoering van de militaire dienstplicht expliciet verboden. De afschaffing van deze dienstplicht achten wij een dusdanige grote verworvenheid, zowel voor individuele burgers als voor de samenleving als geheel, dat constitutionele verankering daarvan geboden is. Deze bepaling staat overigens niet in de weg aan een mogelijke invoering van enige vorm van sociale dienstplicht.

8.4. Financiën

Een nieuwe bepaling betreft de constitutionele verankering van de onafhankelijkheid van De Nederlandsche Bank. Deze onafhankelijkheid wordt in steeds meer ervaren als een grote verworvenheid die gekoesterd en dus ook gewaarborgd moet worden. Nu de totstandkoming van een reële Europese monetaire eenheid in een ernstige impasse is geraakt, kan over de relevantie van artikel 117 geen twijfel meer bestaan.

8.5. Ambtenaren

Over de positie van ambtenaren is een nieuwe bepaling opgenomen, namelijk terzake van het zelfstandig verstrekken van inlichtingen door rijksambtenaren aan de nationale vergadering en de grote vergadering. Deze bepaling beoogt recht te doen om te voorzien in het weer sluitend maken van het stelsel van publieke verantwoording. Op deze manier worden norm en werkelijkheid inzake de ministeriële verantwoordelijkheid weer dichterbij elkaar gebracht. Met behulp van de van ambtenaren verkregen inlichtingen zijn nationale vergadering en grote vergadering beter in staat de leden van de nationale raad te controleren.

Hoofdstuk 9: Rechtspraak

9.1. De constitutionele raad en de constitutionele toetsing

In onze toelichting op de overgang naar een eenkamerstelsel hebben wij al opgemerkt dat de invoering van de mogelijkheid van een constitutionele toets, uit te voeren door een constitutionele raad, een in onze ogen belangrijk correctief kan zijn op de democratische regelgeving door organen van de Republiek (zie paragraaf 5.1.). In dat opzicht is de bedoelde constitutionele toets noodzakelijk om een evenwichtige werking van de nieuwe staatsinstellingen te waarborgen.

Wij hebben bij de verdere vormgeving van de constitutionele toets aansluiting gezocht bij het in Duitsland ontwikkelde en in de praktijk goed werkende model van het ‘Bundesverfassungsgericht’. Dit betekent dat de constitutionele toets wordt uitgevoerd door een afzonderlijk, speciaal daarvoor ingesteld orgaan: de constitutionele raad. De specifieke, toch enigszins politieke aard van deze toetsing maakt het minder gewenst deze taak bij een reguliere rechtsplegende instantie te leggen.

Anders dan in Duitsland is echter in deze Grondwet vastgelegd dat de leden van de constitutionele raad direct worden gekozen. Juist de politieke aard van de toetsing maakt directe verkiezing uit democratisch oogpunt noodzakelijk. Om echter anderzijds overmatige politisering en bovendien de continuïteit te waarborgen is voorzien in een lange zittingsperiode (negen jaar), waarbij om de drie jaar drie leden aftreden en nieuwe leden worden verkozen (art. 120, tweede lid).

Getoetst kunnen worden verdragen, besluiten van volkenrechtelijke organisaties, wetten en andere algemeen verbindende voorschriften (art. 121). Toetsing vindt plaats aan de Grondwet. Het is aan de constitutionele raad om hierover door middel van de praktijk gebruiken te ontwikkelen die geleidelijk de status van gewoonterecht kunnen krijgen. De mogelijke toetsing aan de Grondwet ook van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties betekent dat de Grondwet van Nederland in de hiërarchie van regelgeving de hoogste plaats inneemt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en materiële democratie achten wij dat buitengewoon gewenst.

De bevoegdheid een voordracht tot toetsing bij de constitutionele raad in te dienen is in deze Grondwet ruim toegekend (art. 122). Het betreft in de eerste plaats ten minste 5.000 burgers of bij de wet erkende verbanden van burgers. Dit maakt het gemakkelijk dat vanuit de samenleving, dus niet vanuit de sfeer van de overheid, voordrachten tot toetsing kunnen worden gedaan. Vervolgens verkrijgen de besturen van alle openbare lichamen anders dan het rijk deze bevoegdheid. Omwille van het evenwicht tussen de verschillende rijksorganen kunnen ook deze organen voordrachten tot toetsing in dienen bij de constitutionele raad. Het gaat hierbij om de minister-president, ten minste een derde deel van de gehele nationale vergadering of de gehele grote vergadering, en de hoge raad of een ander tot ander tot de rechterlijke macht behorend gerecht.

9.1. Overige bepalingen inzake de rechtspraak

De overige bepalingen inzake de rechtspraak zijn in hoofdzaak ongewijzigd uit de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden overgenomen. Niettemin vindt er ook op dit vlak enige constitutionele vernieuwing plaats.

In de eerste plaats wordt expliciet vastgelegd dat de benoeming van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de hoge raad geschiedt volgens een bij de wet te regelen openbare procedure (art. 129, eerste lid). Daarmee beogen wij meer openheid te brengen in de huidige, in feite op coöptatie gebaseerde, procedure.

Een tweede hervorming betreft de wijze van benoeming van de leden van de hoge raad. Deze vindt plaats door de nationale vergadering op een door de minister-president opgestelde voordracht van drie personen (art. 130, eerste lid). Daarmee wordt de procedure uit de oude Grondwet omgedraaid. Het is onze overtuiging dat de minister-president als orgaan dat belast is met de benoeming van de rechters van de lagere gerechten, beter geschikt is de voordracht op te stellen, terwijl aan de andere kant de betekenis van de hoge raad voor de rechtsvorming van dien aard is dat een openbare en meer democratisch gelegitimeerd benoeming gewenst is. Uit dit laatste volgt dat wij benoeming door de nationale vergadering passend achten.

Hoofdstuk 10: Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen

10.1. Inrichting van het bestuur van de provincies en de gemeenten

Het is ons streven ook de besturen van provincie en gemeente op meer democratische en dualistische leest te schoeien. De redenen die gelden voor de verregaande hervormingen die door middel van deze nieuwe Grondwet worden gerealiseerd in het staatkundige bestel op nationaal niveau, gelden namelijk evenzeer voor de lagere territoriaal-bestuurlijke niveaus. Een verschil is wel gelegen in de mate van gedetailleerdheid waarin in deze Grondwet ook voor de provincie en de gemeente regels worden gegeven: deze is aanmerkelijk geringer dan voor het rijk het geval is. Net als in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden vindt een groot deel van de inrichting en de werking van het provinciale en het gemeentebestuur zijn regeling in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet.

De belangrijkste hervormingen van het provinciale en gemeentelijke bestuur zijn de volgende.

1. De invoering van het *referendum* en het *volksinitiatief* voor deze twee bestuurslagen (artt. 44, respectievelijk 39). Deze Grondwet schrijft slechts voor dat beide instrumenten bij de wet moeten worden ingevoerd. De verdere vormgeving wordt aan de gewone wetgever overgelaten. Het is onze bedoeling in de Provinciewet en de Gemeentewet een en ander op een royale wijze vorm te geven, analoog aan de vormgeving van het rijksvolksinitiatief en het rijksreferendum, dus zonder al te prohibitief werkende drempels.
2. De vertegenwoordigende organen van provincie en gemeenten, de provincieraad respectievelijk de gemeenteraad, staan niet langer aan het hoofd van provincie dan wel gemeente. Art. 137, eerste lid, kwalificeert hen als volksvertegenwoordigende lichamen. Hierdoor wordt het constitutionele plechtanker van het provinciaal en gemeentelijke monisme vervangen door een meer dualistische grondwettelijke verankering. In lijn daarmee is bepaald dat verordeningen door raad en uitvoerend orgaan (uitvoerende raad respectievelijk college van burgemeester en wethouders) worden vastgesteld (art. 138). Voorts kiezen gemeenteraad en provinciale raad hun eigen voorzitter; burgemeester en commissaris van de provincie vervullen deze functies niet langer ex officio (art. 137, derde lid).
3. De burgemeester en de commissaris van de provincie worden direct gekozen door de kiesgerechtigde burgers. De directe verkiezing leidt tot een vergroting van de democratische legitimatie van deze ambtsdragers. Deze eigen legitimatie betekent ook een versterking van de dualistische werking van het provinciale en gemeentelijke bestuur (art. 142, eerste lid). Hoewel de Grondwet op dit punt geen uitgewerkte regeling geeft, ligt het voor de hand dat de burgemeester en de commissaris van de provincie de andere leden van de executieve benoemen, dat wil zeggen de wethouders en de leden van de uitvoerende raad.
4. Complementair aan de directe verkiezing van de burgemeester en de commissaris van de provincie wordt de mogelijkheid geopend om dezen - analoog aan de minister-president - te onderwerpen aan een vertrouwensstemming of 'recall'-procedure (art. 142, tweede lid).
5. De provinciale raad zal net als de nationale vergadering worden gekozen door middel van een enkelvoudig districtenstelsel (art. 140, tweede lid). Voor de

onderbouwing verwijzen wij naar de passages in deze memorie waar de invoering van de stelsel voor de nationale vergadering wordt toegelicht (het betreft hier met name paragraaf 5.2.). De Grondwet laat de wetgever vrij in zijn keuze van het kiesstelsel voor de gemeenteraden. Onze gedachten gaan thans uit naar een gedifferentieerd stelsel, waarbij de burgers zelf door middel van periodieke obligatoire referenda bepalen welk kiesstelsel zij wensen voor de verkiezing van “hun” gemeenteraad. Een en ander zal in de Gemeentewet worden geregeld.

6. De invoering van een meer dualistisch stelsel betekent ook dat er een evenwichtige conflictenregeling moet komen tussen raden enerzijds en leiders van de executieve anderzijds. Wij merken al op dat de invoering van de ‘recall’-procedure hier voor een deel in voorziet. Het recht van de commissaris van de provincie en de burgemeester om tot vroegtijdige ontbinding van de provincieraad c.q. de gemeenteraad over te gaan, is hiervan het logische complement (artt. 140, vijfde lid, en 141, vierde lid).

10.2. Plaats van de gemeente en de provincie in het staatsbestel

De plaats van de provincie en de gemeente in het staatsbestel blijft ongewijzigd. Het proces van maatschappelijke centralisatie in Nederland is al zo ver gevorderd dat de optie van federalisering niet reëel is.

10.3. Andere openbare lichamen

De regeling inzake deze openbare lichamen is in vergelijking met die in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden versoberd. Aansluitend op de systematiek van art. 8 wordt echter wel een expliciet onderscheid gemaakt tussen territoriale en overige, dus niet-territoriale, andere openbare lichamen. Omdat de instelling van de eerstgenoemde andere openbare lichamen een forse ingreep betekent in de territoriaal-bestuurlijke drielagenstructuur, kan de instelling ervan uitsluitend bij de wet geschieden (art. 144, eerste lid).

Instelling van niet-territoriale andere openbare lichamen is ook mogelijk krachtens de wet (art. 145, eerste lid). Overigens is ons beleid erop gericht ten aanzien van deze categorie openbare lichamen een sanering door te voeren. Additioneel art. X impliceert de opheffing van de laatste resten corporatistisch Nederland, de PBO-lichamen. De meer nuttige taken die deze lichamen ongetwijfeld ook vervullen, kunnen - zoals de gang van zaken na de opheffing van het landbouwschap heeft aangetoond - door privaatrechtelijke organisaties worden overgenomen. Naar onze stellige overtuiging is het expliciete corporatisme dat aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten grondslag ligt, in strijd met de radicaal-democratische principes waarop deze Grondwet is gebaseerd.

Ook de grondwettelijke regeling inzake de waterschappen is vereenvoudigd. De nadere regeling terzake wordt geheel aan de provincies overgelaten (art. 146).

Hoofdstuk 11: Herziening van de Grondwet

Het is onze overtuiging dat de Grondwet voor de Republiek der Nederlanden een dynamisch document moet zijn. Tegelijkertijd dient hij echter de nodige rechtswaarborgen te bevatten. Dat betekent dat voor de herziening van de Grondwet een evenwichtige procedure moet worden gevolgd. Naar onze opvatting was de herzieningsprocedure in het oude staatkundige bestel te traag.

Deze grondwet kan op drie manieren worden herzien:

1. Door middel van een wetsvoorstel uitgaande van de ministerraad, dat vervolgens met een meerderheid van drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen van de grote vergadering moet worden aangenomen. Daarop moet het herzieningsvoorstel worden onderworpen aan een referendum en in dat verband worden gesteund door de meerderheid van de uitgebrachte stemmen, met dien verstande dat de opkomst tenminste 40% moet zijn.
2. Door middel van een wetsvoorstel uitgaande van één of meer leden van de nationale vergadering, dat verder dezelfde procedure als onder 1 moet volgen.
3. Door middel van een volksinitiatief. Het referendum hierover moet aan dezelfde vereisten voldoen als dat onder 1 en 2.

Uiteraard kunnen wetten tot herziening van de Grondwet niet worden getoetst aan de bestaande Grondwet. Dat zou een contradictio in terminis betekenen. Daarom is voor deze wetten artikel 121 expliciet niet van toepassing verklaard (art. 149, vierde lid).

Hoofdstuk 12: Overgangsrecht

Het spreekt voor zich dat een overgang naar een wezenlijk anders ingericht constitutioneel bestel niet zonder enige overgangsrecht kan. Door middel van acht additionele artikelen voorzien wij daarin. De additionele artikelen IX-XI zijn meer inhoudelijk van aard.

Artikel I geeft een algemene regeling inzake de vervanging van de oude Grondwet door de nieuwe. Voorkomen wordt dat er een juridisch vacuüm ontstaat. Daarop aansluitend stelt artikel II binnen twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet het Statuut van het Koninkrijk buiten werking, althans voor Nederland. Door middel van verdragen met de Nederlandse Antillen en Aruba kan op een meer eigentijdse en gelijkwaardige wijze vorm worden gegeven aan de historische banden met deze landen.

Artikel III geeft een opsomming van een aantal voorlopige regelingen, die noodzakelijk zijn in afwachting van definitieve regelingen terzake. Het gaat hierbij om een zevental tijdelijke regelingen inzake de essentiële elementen van de nieuwe constitutionele ordening, namelijk:

1. de verkiezingen van de leden en de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering, alsmede het opzeggen van vertrouwen ('recall'-procedure) in deze leden;
- de verkiezing van de minister-president alsmede het opzeggen van vertrouwen in hem ('recall'-procedure);
2. de verkiezing van de leden van de raad van state;
3. de verkiezing van de leden van de constitutionele raad;
4. het rijksreferendum;
5. het rijksvolksinitiatief; en
6. de positie van de leden van het voormalig koninklijk huis.

Deze tijdelijke regelingen dragen een globaal karakter en treden tegelijkertijd met de nieuwe Grondwet in werking. Dit laatste betekent dat zij tegelijkertijd met het bijgaande voorstel van de nieuwe Grondwet aan een referendum worden onderworpen. Het betreft hier een eenmalige procedure, die wordt gerechtvaardigd door de bijzondere situatie die inherent is aan de overgang naar een nieuwe constitutioneel bestel.

De minder essentiële elementen van het nieuwe constitutionele bestel zullen geleidelijk, echter binnen vier jaar, een nadere regeling krijgen. In de artikelen IV tot en met VIII geven wij een opsomming van deze regelingen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 4

Bij de bevordering van burgerschap gaan onze gedachten vooral uit naar de volgende maatregelen.

1. Ten aanzien van nieuwe generaties geldt dat burgerschapsdeugden vooral in gezinsverband moeten worden aangekweekt (zie hiervoor ook art. 32), terwijl daarnaast het onderwijs op dit vlak een taak heeft. Daarbij denken wij niet in de eerste plaats aan een apart vak burgerschapskunde, maar meer aan facetmatige aandacht in het kader van de vakken maatschappijleer en vooral geschiedenis. Het laatste vak dient in alle vormen van voortgezet onderwijs een verplicht eindexamenvak te worden.
2. In de inburgeringsprogramma's voor immigranten moet voldoende aandacht worden besteed aan het aanleren van vaardigheden voor burgerschap.
3. Het is van belang dat een vitaal maatschappelijk middenveld als essentieel onderdeel van een 'civic society' in stand blijft en verder wordt versterkt. Het maatschappelijk middenveld vervult namelijk een belangrijke functie bij het aankweken van vaardigheden voor burgerschap. De organisaties van het middenveld mogen daarom niet verstatelijken, maar dienen hun eigenstandige positie, los van de overheid, te behouden (vgl. art. 3).
4. Voor de categorie van de al alle burgerrechten bezittende burgers geldt dat deze bij evenementen als verkiezingen en stemmingen over referenda in staat moeten worden gesteld van deze rechten op een deugdelijke wijze gebruik te maken. Dat wil zeggen dat de Republiek moet zorgdragen voor iedereen toegankelijke onpartijdige informatie over de voorliggende keuze(s). Wij denken daarbij aan een zg. verkiezingshandboek zoals dat in sommige deelstaten van de VS enige weken voorafgaand aan verkiezingen gratis aan alle kiesgerechtigden wordt toegezonden. Verder dient de rijkoverheid aan alle kiesgerechtigde burgers kosteloos een bundel met daarin opgenomen de tekst van de nieuwe Grondwet en de belangrijkste organieke wetten met een korte toegankelijke toelichting beschikbaar te stellen.

Artikel 5

In dit artikel wordt de mogelijkheid geopend uitzonderingen toe te staan op de verplichting van politieke partijen tot het houden van voorverkiezingen voor de kandidaatstelling voor verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen en direct gekozen politieke ambtsdragers. Deze uitzonderingen dienen in de op te stellen Wet op de inrichting en de financiën van politieke partijen te worden opgenomen. Het kan daarbij gaan om kleine politieke partijen of om politieke partijen die op een andere wijze dan door middel van voorverkiezingen op een deugdelijke wijze een brede kring van burgers bij hun kandidaatstelling hebben betrokken.

Artikel 6

Bij de in het tweede lid genoemde faciliteiten denken wij in de eerste plaats aan de gratis zendtijd voor politieke partijen op televisie en radio. Ook minder kostbare faciliteiten als aanplakborden voor verkiezingsaffiches vallen onder deze bepaling.

Artikel 7

De wettelijke regeling waarop wordt gedoeld, is de al in de toelichting op artikel 5 genoemde Wet op de inrichting en de financiën van politieke partijen.

Artikel 8

Onder “overige territoriale openbare lichamen“ verstaan wij onder andere de al lang bestaande waterschappen en openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Eventuele specifiek voor grootstedelijke gebieden bedoelde bestuursvormen vallen ook onder deze aanduiding.

De in artikel 8 gepleegde opsomming kan niet zo worden uitgelegd dat het gehele grondgebied van het rijk zou moeten zijn ingedeeld in provincies en gemeenten. Dat houdt in dat er grondwettelijk ruimte bestaat voor alternatieve vormen van territoriaal bestuur die in de plaats komen van provincies, gemeenten of beide.

Artikel 11

De formulering van het recht tot vereniging is aangescherpt. Beperking is voortaan *uitsluitend* nog mogelijk bij de wet en in het belang van de openbare orde.

Artikel 14

Wij hebben de formulering van dit grondrecht gestroomlijnd. De expliciete vermelding in artikel 6 van de oude Grondwet van zowel godsdienst en levensovertuiging, alsmede de individuele en de gezamenlijke beleving daarvan, zonder enige verschil in de geldigheid van de vrijheid van belijdenis terzake, hebben wij gewijzigd in een enkelvoudig begrip, de vrijheid van belijdenis. Het tweede lid heeft een lichte redactionele wijziging ondergaan.

Artikel 20

In de nieuwe Grondwet wordt het telegraaf- en telefoongeheim op eenzelfde wijze geformuleerd als het briefgeheim. Daarmee heeft een aanscherping van dit grondrecht plaatsgevonden. Tevens zijn andere informatiedragers (bijvoorbeeld e-mail) expliciet onder de werking van dit grondrecht gebracht. Hiermee is de bescherming van de burger op een voor deze gevoelig terrein op een rechtsstatelijk aanvaardbaar niveau gebracht.

Artikel 30

In dit artikel is een recht op medezeggenschap opgenomen. De oude Grondwet stelde slechts dat de wet terzake regels moest geven. Deze verzwaring laat zien dat wij groot belang toekennen aan medezeggenschap, zowel voor evenwichtige arbeidsverhoudingen als voor de door ons nagestreefde participatie van zo veel mogelijk burgers ook in hun directe werkomgeving.

Artikel 33

De ook in de oude Grondwet al opgenomen instructienorm op het gebied van de zorg voor de verbetering van het leefmilieu en de bewoonbaarheid van het land is aangescherpt door de toevoeging dat de leidraad daarbij moet zijn “een duurzaam gebruik van bodem, lucht, water en grondstoffen” respectievelijk “een duurzaam gebruik van de ruimte”. Hiermee geven wij aan dat het huidige ruimtelijke en milieubeleid ten minste moet worden gehandhaafd. De aangescherpte instructienorm dient echter vooral te worden gezien als een aansporing om tot beleidsintensivering op dit vlak te komen.

Artikelen 34 en 35

Deze twee artikelen zijn in redactioneel gewijzigde vorm overgenomen uit de oude Grondwet (art. 22, eerste en tweede lid). Gelet op het verschil in thematiek leek ons formulering in twee afzonderlijke artikelen aangewezen. Het derde lid van het oude artikel 22 (“Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrije tijdsbesteding”) hebben wij niet in de nieuwe Grondwet opgenomen. In deze vorm achten wij deze norm niet gewichtig genoeg voor constitutionele verankering. Tot op zekere hoogte kan artikel 4 (bevordering burgerschapsontwikkeling) evenwel als een substituut worden beschouwd.

Artikel 38

Op grond van deze bepaling kan ook een belangrijk rijksbesluit van algemene strekking door middel van een volksinitiatief worden onderworpen aan referendum. De vraag is wat hier onder “belangrijk” moet worden bestaan. De beantwoording van deze vraag is doorgeschoven naar de gewone wetgever (zie art. 39). Onze bedoeling met deze clausulering is geweest om volksinitiatiefprocedures over detailkwesties uit te sluiten. Teneinde hier enige flexibiliteit mogelijk te maken hebben wij er evenwel voor gekozen om terzake een globale regeling in de Grondwet op te nemen.

De in een volksinitiatiefprocedure opgenomen volksstemming hebben wij aangeduid met de term “referendum”. Daarmee wijken wij af van de in de Nederlandse wetenschap gebruikelijke terminologie, waar de aanduiding “referendum” uitsluitend wordt gebezigd voor volksstemmingen over door de gekozen bestuurder genomen besluiten of gemaakte wetten. In Zwitserland en Duitsland wordt evenwel de ruimere definitie gehanteerd. Dat is ook in het dagelijks spraakgebruik in ons land het geval. Met name dit laatste feit is voor ons doorslaggevend geweest om de term “referendum” in zijn ruime betekenis te bezigen.

Artikel 41

Een rijksreferendum kan uitsluitend betrekking hebben op door de nationale vergadering of grote vergadering aangenomen wetten en door de nationale raad of leden daarvan uitgevaardigde algemeen verbindende voorschriften en belangrijke besluiten. Door middel van een volksinitiatief tot stand gekomen wetten, voorschriften en besluiten zijn uiteraard niet referendabel. Hierover heeft immers al een referendum plaatsgevonden.

Artikel 43

De verdere uitwerking van de figuur van het rijksreferendum zal haar beslag krijgen in de nog op te stellen wet inzake het rijksreferendum. Het gaat daarbij om zaken als de termijnen waarbinnen de verschillende procedurele stappen moeten worden gezet, de vereisten waaraan de formulering van de vraagstelling moet voldoen, controle van de aantallen handtekeningen bij een referendumverzoek, en de voorlichting.

Artikel 44

De redactie van dit artikel is dusdanig dwingend dat het provinciaal en gemeentelijke referendum alsmede dat van overige territoriale lichamen moet worden ingevoerd. Tegelijkertijd laat deze redactie echter ruimte aan de wetgever om te kiezen voor een gedifferentieerde invulling, waarbij de betrokken lichamen zelf ook nog mogelijkheden voor nadere regeling houden.

Deze opzet is dezelfde als de in artikel 40 gegeven regeling over het volksinitiatief bij deze decentrale openbare lichamen.

Artikel 45

De naam “nationale vergadering” sluit aan bij de Bataafs-patriotse traditie die bij het opstellen van deze Grondwet een belangrijke inspiratiebron is geweest. Deze nieuwe naam heeft de voorkeur boven de instandhouding van de oude benaming “Staten-Generaal” die bepaald feodale associaties oproept.

Artikel 46

Mede vanwege de afschaffing van de Eerste Kamer vonden wij uitbreiding van het aantal parlementsleden tot 225 gerechtvaardigd. Deze uitbreiding maakt het bovendien mogelijk om de werkdruk van de individuele parlementsleden dusdanig verlicht te achten, dat een forse korting op de schadeloosstelling gewenst is. Dat laatste heeft als groot voordeel dat wordt bevorderd dat het lidmaatschap van de nationale vergadering niet als een voltijdsfunctie wordt gezien, hetgeen als gevolg heeft dat nationale vergaderingleden beter voeling met de samenleving houden.

Artikel 47

De grote vergadering neemt een aantal functies van de oude Verenigde Vergadering over. Duidelijk is dat de naam “grote vergadering” de associatie oproept van “vergroott forum”, hetgeen ook de bedoeling is.

Het zal duidelijk zijn dat het plaatsvervangend lidmaatschap van de nationale vergadering als regel weinig tijd zal vergen. De meeste plaatsvervangende leden van de nationale vergadering zullen namelijk alleen taken als lid van de grote vergadering hebben te vervullen. Slechts wanneer zij “hun” nationale vergaderinglid moeten vervangen, wordt dat anders. Dat betekent dat de rechtspositie van plaatsvervangende nationale vergaderingleden minimaal zal zijn. Niettemin verwachten wij dat het plaatsvervangend nationale vergaderinglidmaatschap aantrekkelijk kan zijn voor enkele categorieën burgers: oud-politici die langzaam willen afbouwen, nieuw talent dat letterlijk op de reservebank kan worden klaargestoomd en ‘last but not least’ burgers die geen zin hebben in een zware politieke functie maar wel in een veel lichtere (bijvoorbeeld ondernemers en middenstanders).

Artikel 48

Een zittingsduur van vier jaar houdt het juiste midden tussen een zekere behoefte aan continuïteit enerzijds en de uit democratisch oogpunt noodzakelijke mogelijkheid voor de kiesgerechtigde burgers de gekozenen ter verantwoording te (kunnen) roepen anderzijds.

De artt. 48 en 49, eerste lid, juncto 47 betekenen dat ook de grote vergadering een vierjarige zittingsduur kent. Ontbinding van de nationale vergadering leidt automatisch ook tot ontbinding van de grote vergadering.

Artikel 49

Dit artikel voorziet ook in het enkelvoudige districtenstelsel voor de verkiezing van de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering. Hieraan kan op twee manieren invulling worden gegeven. Het is mogelijk dat in een afzonderlijke kiesdistrict de verkiezing van het plaatsvervangend lid van de nationale vergadering plaatsvindt onafhankelijk van de verkiezing van het lid van de nationale vergadering. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de plaatsvervanger een wezenlijk van het desbetreffende lid van de nationale vergadering afwijkende politieke kleur heeft. Het alternatief is dat beide volksvertegenwoordigers op één ‘ticket’ worden gekozen. De keuze uit beide mogelijkheden wordt aan de gewone wetgever overgelaten.

Artikel 50

Het tweede lid geeft regels over de uitsluiting van het kiesrecht. In navolging van de oude Grondwet hebben wij gekozen voor uitputtende regeling van deze materie in deze Grondwet. Een zo majeure zaak als uitsluiting van het kiesrecht dient in zijn geheel grondwettelijk te zijn geregeld.

Artikel 52

Ook met betrekking tot de incompatibiliteiten hebben wij aansluiting gezocht bij het systeem van de oude Grondwet. In het licht van de door ons nagestreefde meer dualistische opzet van het staatsbestel was het vanzelfsprekend dat wij de onverenigbaarheid van het lidmaatschap of plaatsvervangende lidmaatschap van de nationale vergadering met het lidmaatschap van de nationale raad hebben gehandhaafd.

Artikel 53

De bepaling inzake het onderzoek van de geloofsbrieven van nieuw benoemde leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering is ongewijzigd overgenomen uit de oude Grondwet. In het reglement van orde van de nationale vergadering wordt dit onderwerp verder geregeld.

Artikel 54

De wet waarnaar in dit artikel wordt verwezen, is de Kieswet.

Artikel 55

De aflegging van de verschillende eden of beloften in verband met de installatie van de leden en plaatsvervangende leden van de nationale vergadering wordt bij de wet geregeld. Hierbij hebben wij de in de oude Grondwet bestaande regeling gevolgd.

Artikel 59

De in het eerste en tweede lid van dit artikel opgenomen drempels voor het beginnen van een ‘recall’-procedure respectievelijk de geldigheid van een vertrouwensstemming zijn relatief hoog: namelijk 25 en 50% van de kiesgerechtigde burgers in het desbetreffende kiesdistrict. Deze hoge drempels beogen een te lichtvaardig gebruik van dit zware instrument te voorkomen. Alleen bij een zware, en ook als zodanig door de betrokken burgers ervaren, vertrouwensbreuk tussen kiezer en gekozene is een vroegtijdige intrekking van het gegeven mandaat gerechtvaardigd.

De formulering van het derde lid laat in het midden of bij opzegging van het vertrouwen in een lid van de nationale vergadering het in hetzelfde kiesdistrict gekozen plaatsvervangende lid ook moet aftreden. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de wijze waarop de verkiezing van plaatsvervangende leden van de nationale vergadering plaatsvindt. Indien deze verkiezing geschiedt op één ‘ticket’ met het desbetreffende lid van de nationale vergadering, is een aftreden tegelijkertijd met dit lid van de nationale vergadering voor de hand liggend. Indien de verkiezing van het plaatsvervangend lid echter los staat van die van het lid van de nationale vergadering, dan is dit niet het geval. Deze materie zal in de nieuwe Kieswet worden geregeld.

Bij een tussentijdse verkiezing als gevolg van een geslaagde ‘recall’-procedure kan het afgezette nationale vergaderinglid zich uiteraard weer kandideren. Zijn passief kiesrecht blijft omverkort in stand.

Ook plaatsvervangende leden van de nationale vergadering kunnen lijdend voorwerp van een zelfstandige ‘recall’-procedure zijn. Vanwege het doorgaans geringe politieke gewicht van dit ambt zal dit echter alleen bij hoge uitzondering het geval zijn.

Artikel 60

In het licht van de gewijzigde constitutionele verhoudingen achten wij het gepast dat de “troonrede” door de minister-president wordt voorgelezen en niet door het staatshoofd. Er is geen aanleiding om de derde dinsdag van september als vaste datum hiervoor te veranderen.

Artikel 61

In deze bepaling wordt niet nader omschreven wat precies onder de term hoofdlijnen van het algemeen regeringsbeleid wordt verstaan. In par. 6.1. van het algemeen deel van deze memorie hebben wij gesteld dat deze hoofdlijnen in ieder geval de vaststelling van belangrijke beleidsdocumenten als de regeringsverklaring en de “troonrede”. Daaraan kan de miljoenennota worden toegevoegd.

Artikel 75

In het tweede lid wordt het aantal vice-premiers aan een maximum van twee gebonden. Het betreft hier een codificatie van een gegroeide praktijk.

Artikel 76

Het ligt voor de hand dat de minister-president aan het begin van een nieuwe regeerperiode besluiten neemt over het instellen, opheffen of samenvoegen van ministeries. Ook bij een grote ‘reshuffle’ zou dit tot de reële mogelijkheden kunnen horen.

Het voorgaande geldt evenzeer voor ministersposten zonder portefeuille. In Nederland is deze figuur sinds de invoering van de staatssecretaris schaars geworden. Voor heel specifieke taken met een te groot feitelijk of politiek gewicht om door een onderminister behartigd te worden, zou de minister zonder portefeuille uitkomst kunnen blijven bieden.

De centrale positie van de minister-president bij de kabinetsformatie komt ook tot uitdrukking in zijn expliciete en exclusieve bevoegdheid de taken van onderministers te bepalen. De formulering geeft aan dat net als bij de vroegere staatssecretarissen aan flexibele takenpakketten wordt gedacht, die bij een kabinetsformatie of bij een grote ‘reshuffle’ telkens opnieuw worden vastgesteld.

Artikel 81

Vanwege de taakverzwaring van de algemene rekenkamer is uitbreiding met één lid tot een college van vier personen niet overmatig. Omwille van de continuïteit is gekozen voor een zesjarige zittingsduur, waarbij om de drie jaar de helft van de leden aftreedt.

De verdere regeling voor de verkiezing van de leden van de algemene rekenkamer zal in de kieswet plaatsvinden.

Artikel 85

Door middel van dit artikel zijn in beginsel de rapportages van de algemene rekenkamer zonder meer openbaar. Uitzonderingen daarop zullen limitatief in de wet worden omschreven. Het gaat daarbij om enkele beperkte categorieën, bijvoorbeeld concurrentiegevoelige gegevens van particuliere bedrijven.

Artikel 86

Net als bij de algemene rekenkamer is het gewenst dat er binnen de raad van state enige continuïteit bestaat. Daarom hebben wij ook hier gekozen voor een zittingsduur van zes jaar, waarbij om de drie jaar twee leden aftreden.

De beperkte taakstelling van de raad van state maakt een beperking van de omvang van dit college tot vier leden mogelijk.

Artikel 88

In de wet inzake de rijksreferenda zal de organisatorische taak van de raad van state met betrekking tot rijksreferenda worden uitgewerkt. Het ligt voor de hand dat de raad van state ook met enkele organisatorische taken in verband met het rijksvolksinitiatief wordt belast.

Artikel 89

Een zittingsduur van zes jaren achten wij voldoende om de continuïteit van het instituut van de nationale ombudsman te waarborgen.

Artikel 90

Een te trage afdoening van klachten verkleint de legitimiteit van de nationale ombudsman. Het is daarom noodzakelijk dat er ook een substituut-ombudsman wordt ingesteld. Deze dient eenzelfde positie te krijgen als de nationale ombudsman; ook hij dient daarom direct te worden gekozen.

Artikel 91

Wij achten het gewenst dat de ombudsman ook bevoegd wordt klachten over het optreden van de rechterlijke macht te onderzoeken. De praktijk geeft daar zeker aanleiding toe. De redactie van artikel 91 maakt dit mogelijk; ook rechtbanken zijn namelijk rijksorganen, terwijl rechters rijksambtenaren met een op onderdelen afwijkende rechtspositie zijn.

Artikel 110

Een oorlogsverklaring en een besluit tot deelname van de krijgsmacht aan een internationale interventie zijn dusdanig ingrijpende beslissingen dat zij niet door de nationale vergadering maar door de grote vergadering moeten worden genomen.

Artikel 113

De bepaling inzake de uitzonderingstoestand is vrijwel ongewijzigd uit de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden opgenomen. Op korte termijn zal een staatscommissie worden benoemd die zich zal buigen over de noodzaak deze bepaling bij de tijd te brengen. De gedachtenvorming hierover is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om hierover nu al te kunnen besluiten.

Artikel 120

Gelet op de verwachte werklast van de constitutionele raad lijkt een omvang van negen leden ons redelijk. Bovendien biedt die omvang de mogelijkheid voor een qua deskundigheid en anderszins evenwichtige samenstelling van dit college.

Artikel 132

De bevoegdheid tot constitutionele toetsing van verdragen, besluiten van volkenrechtelijke organisaties, wetten en andere algemeen verbindende voorschriften wordt door middel van dit artikel exclusief bij de constitutionele raad gelegd. Het constitutionele toetsingsverbod voor andere rechters blijft dus in stand. De reden voor dit toetsingsmonopolie is gelegen in de specifieke, meer politieke aard van toetsing aan de Grondwet van deze regelingen. Een meer op politieke grondslag samengesteld rechtscollege is meer gelegitimeerd een dergelijke toetsing uit te voeren dan een gewone, meer apolitieke, rechter.

Op grond van artikel 132 mag de constitutionele raad ook verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties toetsen aan de Grondwet. Daarmee neemt de Grondwet in de hiërarchie van de publieke normstelling de hoogste plaats in.

De bevoegdheid om besluiten van algemene strekking en andere besluiten aan de Grondwet te toetsen blijft daarentegen bij andere rechters berusten. De constitutionele raad is terzake niet bevoegd.

Artikel 135

De formele regeling inzake gemeentelijke en provinciale herindeling alsmede grenswijziging blijft ongewijzigd. Dit sluit niet uit dat de organieke wetgeving terzake, in casu de Wet Arhi, kan worden aangepast. Anderzijds zijn wij ons ervan bewust dat vrijwel geheel Nederland gemeentelijk is heringedeeld en daarmee een groot deel van de Nederlandse gemeenten een forse schaalgrootte hebben verkregen. In een enkel geval, wij denken daarbij vooral aan Drenthe, kan men zich zelfs afvragen of de schaalvergroting niet te fors is geweest.

Artikel 137

De archaische en feodale naam provinciale *staten* wordt vervangen door de zakelijker en meer democratische aanduiding “provinciale raad”. Uit het tweede lid blijkt dat om dezelfde redenen de benaming “gedeputeerde staten” is gewijzigd in: uitvoerende raad.

In de Provinciewet en de Gemeentewet zullen bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop de provinciale raad en de gemeenteraad uit hun midden een voorzitter kiezen.

Artikelen 140 en 141

Ook voor de leden van de provinciale raad en de gemeenteraad willen wij een systeem van plaatsvervangende leden invoeren. Dit systeem zal zijn regeling vinden in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet. Nu voor de verkiezing van de provinciale raad in de Grondwet dwingend het enkelvoudig districtenstelsel wordt voorgeschreven, ligt het voor de hand om de verkiezing van de plaatsvervangende leden van de provinciale raad op dezelfde leest te schoeien als die van hun collega's van de nationale vergadering. De Grondwet voorziet, anders dan voor de plaatsvervangende leden van de nationale vergadering, niet in andere taken dan plaatsvervangende leden voor deze ambtsdragers. Er komt dus geen provinciaal of gemeentelijk equivalent van de grote vergadering.

Artikel XI

De genoemde regelingen zijn de Wet op de Adeldom en het geheel aan oude koninklijke en soevereine besluiten waarin het adelsrecht is neergelegd. De termijn van één jaar is gekozen om de adel in de gelegenheid te stellen privaatrechtelijke voorzieningen te treffen. Het wegvallen van de publiekrechtelijke status van de adeldom betekent ook dat de hoge raad van adel wordt opgeheven. Deze zou echter als privaatrechtelijk instituut kunnen terugkeren.

De intrekking van de regelingen inzake de adeldom heeft als gevolg dat de vererving van adellijke titels en predikaten geschiedt overeenkomstig het naamrecht. Deze titels en predikaten worden namelijk onderdeel van de naam.