

*In overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van enige bepalingen betreffende de provincies (artikelen 137, 138, 139, 143, 145 en 150).*

*In overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een additioneel artikel met het oog op regeling van het toezicht op de gemeenten in nieuw ingepolderde, nog niet provinciaal ingedeelde gebieden*

*In overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen omtrent pensioen voor aftredende leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikelen 99 en IV)*

*In overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van artikel 101, voor zover betreft kostenvergoeding voor de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 10 februari 1956)

No. 20

De algemene beschouwingen, in het Voorlopig Verslag gewijd aan de omvang van de voorgestelde Grondwetsherziening, geven de ondergetekenden aanleiding het volgende naar voren te brengen.

Aangezien de opmerking in de voorlaatste alinea van deze beschouwingen, namelijk dat met het oog op de beschikbare tijd nauwelijks sprake zal kunnen zijn van het indienen van nadere voorstellen, naar het oordeel van de ondergetekenden juist is, menen zij de gemaakte opmerkingen niet beter te kunnen beantwoorden dan door een samenvattende uiteenzetting te geven van de overwegingen, welke de Regering hebben geleid tot de indiening van de thans aanhangige voorstellen.

Deze voorstellen zijn aanhangig gemaakt, omdat de Regering in het algemeen uit praktisch oogpunt gezien gemeend heeft tot de wenselijkheid en in sommige gevallen tot de noodzakelijkheid daarvan te kunnen concluderen. In dit verband zij allereerst gewezen op de voorgestelde uitbreiding der beide Kamers der Staten-Generaal; de ondergetekenden mogen er op wijzen, dat hieromtrent een communis opinio bestaat, ook tussen de Regering en de vele leden, die vanuit het gezichtspunt van de door hen omschreven gronden van grondwetsherziening in algemene zin de ingediende voorstellen niet gerechtvaardigd konden vinden. De Regering kwam dan ook met de indiening van dit voorstel tegemoet aan wensen van de Kamer. De totstandkoming van het Statuut en de uitdrukkelijke toezeggingen aan Suriname en de Nederlandse Antillen wettigt naar het oordeel van de Regering de indiening van voorstel nummer 4144. De voorgenomen herziening van de provinciale wet, welke ten dele zou worden belemmerd door bepalingen, welke de Grondwet thans kent, alsmede de in de Kamer gerezen twijfel omtrent de grondwettelijke toelaatbaarheid van het opdragen van toezicht op gemeenten aan andere dan de provinciale besturen in verband met een te verwachten wetsontwerp inzake de bestuursorganisatie van de Noordoostelijke polder, geven eveneens voldoende grond voor het doen van voorstellen. Dat geldt ook voor de moeilijkheden, welke sommige bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen bleken op te leveren in haar toepassing, voor de bestaande voornemens tot het doen van voorstellen omtrent de financiële aanspraken van oud-Kamerleden, voor de ontwikkeling der nationale en internationale omstandigheden, waarbij geen plaats meer is voor de artikelen 198 en 199, en voor het niet met elkaar in overeenstemming zijn van de aanduiding en de samenstelling der krijgsmacht.

Al deze overwegingen, reeds afzonderlijk vermeld in de desbetreffende toelichtingen, mogen hier nog eens in het kort tezamen zijn gebracht om aan te tonen, hoe de Regering zich heeft laten leiden door hetgeen op grond van direct aanwijsbare, zo min mogelijk discutabele motieven noodzakelijk of wenselijk kon worden geoordeeld. Voor alle niet terstond noodzakelijke of wenselijke voorstellen werd nader beraad nuttig geoordeeld. Aldus moge tevens zijn omschreven het karakter van de thans voorgestelde herziening, zoals deze de Regering voor ogen heeft gestaan.

Nu kan men natuurlijk, gelijk vele leden met name doen, naast het resultaat van deze overwegingen andere onderwerpen naar voren brengen, zelfs onderwerpen, waaraan men van uit een bepaalde zienswijze een grotere urgentie kan toekennen dan waarop sommige voorstellen van het Regeringsontwerp aanspraak kunnen maken. Zo noemen deze leden in dit verband

het processieverbod, de incidentele stemoverdracht en de troonopvolging. Het enkel reeds betrekken van een of meer van deze onderwerpen in de thans aanhangige herziening zou het hierboven beschreven beperkte karakter van deze herziening hebben doorbroken. Eenmaal deze weg opgaande zou de herziening een karakter hebben gekregen, waarbij geen redelijk motief zou zijn aan te geven nog weer andere onderwerpen buiten beschouwing te laten en de alsdan gedane keuzen zouden naar de ondergetekenden menen te mogen verwachten met meer reden aanvechtbaar kunnen worden geacht. Dit vindt mede hierin bevestiging, dat de gegeven opsomming van naar het oordeel van deze leden meer urgente onderwerpen voor herziening uitdrukkelijk niet limitatief is.

Uit het voorgaande volgt, dat uit de thans ingediende voorstellen geen conclusie kan worden afgeleid met betrekking tot hetgeen voor het overige de Regering van oordeel is over de inhoud van het rapport van de bij Koninklijk besluit van 17 april 1950, no. 25, ingestelde Staatscommissie tot herziening van de Grondwet. De ondergetekenden willen zich gaarne aansluiten bij de waardering, welke vele leden, bijgevallen door tal van andere leden, uitgesproken hebben voor de arbeid van deze commissie. Ook als voorbereiding van de thans ingediende voorstellen is deze arbeid belangrijk geweest.

Evenmin kan uit de voorstellen van de Regering een antwoord worden afgeleid op de vraag of binnen afzienbare tijd een generale herziening van de Grondwet aan de orde kan of moet komen.

Vervolgens zijn nog bezwaren naar voren gebracht tegen een procedure, welke — gelijk men stelt — normaal dreigt te worden, dat elke periodieke, met algemene verkiezingen samenhangende Kamerontbinding wordt aangegrepen om, min of meer terloops, de Grondwet in enig opzicht te doen wijzigen. In deze zin hebben de ondergetekenden volledig begrip voor dit bezwaar. Doch er is nog een andere zijde aan deze kwestie. Men kan zich n.l. afvragen of het, gegeven de voorstellen tot een herziening als thans aanhangig en met een beperkt karakter als hierboven uiteengezet, verantwoord zou zijn uit dien hoofde door Kamerontbinding de continuïteit in de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal te onderbreken en verkiezingen te doen houden, indien de mogelijkheid bestaat dit te vermijden door Kamerontbinding uit hoofde van grondwetsherziening te doen samenvallen met periodieke verkiezingen. De Regering heeft gemeend, dat deze gedragslijn voor de onderhavige herziening op de aangegeven gronden juist was.

Tenslotte hebben de ondergetekenden met voldoening kennis genomen van de verklaring van verscheidene leden, die zich tegenstanders van partiële herziening hadden verklaard en daarom tegen de wetsontwerpen tot uitbreiding van de Kamers hadden gestemd, dat zij zich toch niet tegen enkele verdere wijzigingsvoorstellen zullen verzetten.

#### **Wetsontwerp, gedrukt onder no. 5**

(Bepalingen betreffende de provincies)

Terwijl men van verschillende zijden met de voorstellen, vervat in dit wetsontwerp, kon instemmen, en men deze tot voldoening van de ondergetekenden, als even zovele verbeteringen beschouwde, wordt in het Voorlopig Verslag aan de Regering door vele leden de vraag gesteld, waarom zij in het eerste lid van artikel 150 de bepaling, dat de Commissaris der Koningin is belast met de uitvoering van de bevelen des Konings, wil zien gehandhaafd.

Ter beantwoording van deze vraag moge in herinnering worden gebracht, dat de bedoeling van het voorstel is bij deze gelegenheid uit de Grondwet slechts een aantal bepalingen te doen vervallen, welke aan de voorgenomen algehele herziening van de provinciale wet in de weg zouden staan. Handhaving van de bovenbedoelde bepaling levert echter voor de vrijheid van de wetgever bij de door de Regering voorgenomen herziening van de provinciale wet geen belemmering op. Er bestaat derhalve geen aanleiding, deze bepaling, welke de Commissie-Prinsen geschrapt wenste te zien, doch op handhaving waarvan de Commissie tot herziening van de Grondwet prijsstelde, al-

thans bij de hier aan de orde gestelde herziening van de Grondwet te betrekken.

Vele andere leden hebben de vraag gesteld, waarom niet is voorgesteld, in het derde lid van artikel 150 de bepaling te schrappen, dat de jaarwedde en de kosten van de woning van de Commissaris der Koningin op de begroting der Rijksuitgaven worden gebracht. Aangezien ook deze bepaling herziening van de provinciale wet, zoals deze in het voornemen ligt, niet in de weg staat, zien de ondergetekenden geen aanleiding tot wijziging van bedoeld lid. In dit verband moge worden opgemerkt, dat artikel 123 van de ontwerp-provinciewet van de Commissie-Prinsen onder meer de jaarwedde en de woningkosten van de Commissaris ten laste van het Land doet komen.

#### **Wetsontwerp, gedrukt onder no. 7**

(Regeling van het toezicht op de gemeenten in nieuw ingepolderde, nog niet provinciaal ingedeelde gemeenten)

De ondergetekenden namen ervan kennis, dat men zich met het voorstel betreffende de regeling van het toezicht op de gemeenten in nieuw ingepolderde, nog niet provinciaal ingedeelde gemeenten, algemeen kon verenigen.

Het vraagstuk van de provinciale indeling van de IJsselmeerpolders behoudt de aandacht van de tweede ondergetekende. Voor een zodanige indeling acht hij de tijd thans nog niet rijp.

#### **Wetsontwerp, gedrukt onder no. 9**

(Bepalingen omtrent pensioen voor aftredende leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal)

De opmerkingen, welke ten aanzien van dit wetsontwerp in het Voorlopig Verslag zijn gemaakt, ook door de vele leden, die zich met de materiële inhoud der voorgestelde bepalingen en met het voorgestelde additioneel artikel konden verenigen, geven de ondergetekenden aanleiding hier vooreerst een nadere uiteenzetting te geven omtrent de bedoeling en de strekking van het voorstel.

De thans geldende grondwettelijke regeling kent aan de leden der Tweede Kamer een direct bij aftreden ingaand pensioen toe van een bepaald bedrag per lidmaatschapsjaar tot een bepaald maximum.

De regeling, welke de Staatscommissie-Van Poelje ontwierp — die niet bestemd is in de Grondwet te worden opgenomen, doch is opgezet als een regeling bij de wet — kent aan de leden der Tweede Kamer een eerst op bepaalde leeftijd ingaand pensioen toe, ten bedrage van een bepaald percentage van de in artikel 99 der Grondwet bedoelde schadeloosstelling per lidmaatschapsjaar, tot een maximum van een bepaald deel van deze schadeloosstelling, en verder vanaf het aftreden gedurende een bepaald tijdvak, uiterlijk tot aan het tijdstip van ingang van het pensioen een tijdelijke uitkering.

Het onderhavige regeringsvoorstel beoogt niet meer dan in de Grondwet de mogelijkheid te openen een regeling bij de wet van het eigen pensioen der gewezen Tweede Kamerleden, in de geest van het voorstel van de Staatscommissie, te stellen in de plaats van de thans geldende grondwettelijke regeling, en tevens daarbij te bepalen, dat zowel de op het tijdstip van inwerkingtreding van een nieuwe, wettelijke pensioenregeling zittende leden als op dat tijdstip reeds gepensioneerde leden binnen bepaalde tijd kunnen opteren voor een pensioen volgens de thans geldende grondwettelijke regeling, welke dan ook met een daartoe strekkende bepaling in de Grondwet blijft staan in een nieuw additioneel artikel IV.

Het betreft hier dus slechts het openen van grondwettelijke mogelijkheden. Ten aanzien van een nieuwe, wettelijke pensioenregeling zullen Regering en Staten-Generaal zich te zijner tijd in gemeen overleg kunnen beraden.

Meer dan deze doelstelling, uitsluitend ten aanzien van de regeling van het eigen pensioen der leden, wilde de Regering bij deze gelegenheid niet nastreven.

De schadeloosstelling kan volgens artikel 99 van de Grondwet — zoals in het voorlopig verslag ook wordt opgemerkt — praktisch reeds worden vastgesteld bij gewone wet, zij het dat

deze wet met versterkte meerderheid moet worden aangenomen.

De vergoeding voor reiskosten en het verlenen van pensioen aan weduwen en wezen van Kamerleden of gewezen Kamerleden, geschiedt reeds uit kracht van de geldende bepalingen der Grondwet volgens regels door de (gewone) wet te stellen, zonder dat daarvoor een versterkte meerderheid is voorgeschreven.

De mogelijkheid, dat de schadeloosstelling e.d. de groeiende taak der Kamerleden blijft volgen, is dus reeds in voldoende mate aanwezig.

Dat de in het eerste lid van artikel 99 genoemde bedragen niet meer met de werkelijkheid overeenkomen, lijkt niet onoverkomelijk voor. Dit komt ook elders in de Grondwet voor, namelijk in verschillende artikelen van de tweede afdeling van het tweede hoofdstuk.

Aangaande het in het voorlopig verslag geuite desideratum voor te schrijven, dat, behalve het bedrag der schadeloosstelling, ook de vergoedingen, de pensionering enz. worden geregeld bij de wet, welke slechts met versterkte meerderheid, als bedoeld in het zesde lid van artikel 99, kan worden aangenomen, moge het volgende worden opgemerkt.

Voor zoveel thans uit de Grondwet kan blijken, geldt de bedoelde versterkte meerderheid — de stemmen van twee derden van het aantal leden, waaruit elk der Kamers bestaat — slechts voor het wijzigen van primair in de Grondwet zelf genoemde bedragen (vgl. artikel 30). De gedachte, welke hieraan ten grondslag ligt, lijkt deze, dat de Grondwet zelf aangeeft, in welke orde van grootte zij de betrokken bedragen ten tijde van hun vaststelling gedacht heeft, doch anderzijds de mogelijkheid openlaat de bedragen aan de ontwikkeling der feitelijke verhoudingen aan te passen. Deze ratio ontbreekt echter, wanneer de gehele materie, inclusief de vaststelling van het bedrag, aan de wetgever wordt overgelaten. Een reden om wijziging te brengen in het stelsel, dat het aan weduwen en wezen der leden te verlenen pensioen bij de wet wordt geregeld, zonder dat daarvoor een versterkte meerderheid is voorgeschreven, wordt in het verslag niet genoemd, en kan volgens de ondergetekende ook niet worden aangegeven. Hetzelfde geldt ten aanzien van de regeling der vergoeding voor reiskosten.

Aangezien, zoals gezegd, het voorstel der Regering niet verder gaat dan de mogelijkheid te openen te komen tot een andere pensioenregeling voor de leden der Tweede Kamer, zouden de ondergetekenden niet willen voorstellen de desbetreffende cumulatieve bepalingen bij deze gelegenheid uit de Grondwet te schrappen.

In dit verband is de vraag gesteld, waarom in artikel 99 wél voor het ambt van Minister gezegd wordt, dat het bekleden daarvan het genieten van pensioen als oud-lid der Kamer tijdelijk doet ophouden, terwijl datzelfde niet gezegd wordt van het ambt van Staatssecretaris. Hieromtrent zij opgemerkt, dat artikel 86 der Grondwet artikel 99 niet van overeenkomstige toepassing verklaart op Staatssecretarissen. Gedacht is daarbij aan hetgeen in evengoemd artikel 99 verder wordt bepaald, namelijk dat de wet regelt in welke andere gevallen, waarin naast het pensioen als gewezen Tweede Kamerlid middellijk of onmiddellijk uit een openbare kas een inkomen of pensioen genoten wordt, het pensioen als gewezen Tweede Kamerlid wordt verminderd. De ondergetekenden achten termen aanwezig bij een eerstvolgende daartoe passende gelegenheid te dezen opzichte aandacht te schenken aan de positie van de Staatssecretaris.

In verband met de opmerking van tal van leden, dat de pensioenen van weduwen en wezen van leden van de Tweede Kamer wel zeer aan de lage kant zijn, wordt aangetekend, dat het streven erop gericht is, dat binnenkort een ontwerp van wet zal worden ingediend, waarbij wordt voorgesteld een voorlopige verbetering in de regeling van de bedoelde pensioenen aan te brengen.

In antwoord op de opmerking van de leden, die ernstig bezwaar hebben tegen de gedachte aan gewezen Kamerleden slechts een uitgesteld pensioen toe te kennen, terwijl een direct ingaand pensioen het meest zou passen bij het labiele karakter

van het bekleden van de politieke functie, moge worden aangetekend, dat de Staatscommissie behalve toekenning van een uitgesteld pensioen, gelijk boven reeds werd medegedeeld, ook voorstelt vanaf het aftreden van het lid gedurende een bepaald tijdvak, uiterlijk tot aan de pensioengerechtigde leeftijd een tijdelijke uitkering toe te kennen, waarmede volgens ondergetekenden aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen, en voor wettelijke regeling waarvan in het grondwetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend. Overigens preludeert het voorstel in geen enkel opzicht op de te zijner tijd te treffen wettelijke regeling.

Tegenover de opvatting, dat het juister zou zijn in plaats van de Grondwet ter zake te wijzigen volgens het Regeringsvoorstel grondwettelijk vast te leggen, dat voor aftredende Kamerleden steeds de vrije optie zal blijven bestaan tussen de thans geldende en de eventueel in te voeren nieuwe regeling, stellen de ondergetekenden, dat de bedoeling van het laten voortbestaan van de thans geldende regeling, ook na inwerkingtreding van een nieuwe, enkel en alleen is de bij de inwerkingtreding zittende leden en de dan reeds gepensioneerde leden in de gelegenheid te stellen te kiezen voor de regeling, welke gold, toen zij het lidmaatschap der Kamer verwierven. Zulk een keuze zou wel zeer oneigenlijk zijn voor leden, die het lidmaatschap eerst verwerven na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

In antwoord aan een aantal leden, die de vraag stelden, of het in de bedoeling ligt om ook bij wijziging van het peil van de levenskosten het in het ontwerp — nieuw additioneel artikel IV — genoemde bedrag te fixeren, moge, gelijk andere leden in het voorlopig verslag reeds deden, worden opgemerkt, dat volgens het derde lid van genoemd artikel — overeenkomstig hetgeen thans het geval is in het geldende artikel 99 — het genoemde bedrag te allen tijde — ook na de inwerkingtreding van een nieuwe pensioenregeling — kan worden gewijzigd bij een wet. Zij, die na totstandkoming van een nieuwe wettelijke regeling opteren voor de thans geldende regeling, zullen dit volgens het aanhangig voorstel dus doen onder de mogelijkheid van wijziging van het in het additioneel artikel genoemde pensioenbedrag.

De ondergetekenden hebben begrip voor de vraag, gesteld in de laatste alinea van het Voorlopig Verslag, namelijk of het wel logisch is, dat een nieuwe Pensioenwet voor Kamerleden en hun weduwen en wezen ingevolge het voorstel met gewone meerderheid tot stand gebracht zal kunnen worden, doch dat wijziging van de huidige regeling, die alleen ten gunste van de „optanten” zal blijven voortbestaan, ook voortaan alleen met een twee derden meerderheid zal kunnen plaatsvinden.

Inderdaad zou, zoals in de genoemde alinea verder wordt betoogd, indien men ook voor een nieuwe pensioenregeling, evenals voor de regeling der schadeloosstelling, een gekwalificeerde meerderheid zou eisen, er in dit opzicht geen verschil meer bestaan tussen wijziging van de nieuwe en die van de oude pensioenregeling.

Ten einde in het bedoelde opzicht geen verschil te doen bestaan tussen de wijziging van de nieuwe en die van de oude regeling, geven de ondergetekenden er echter de voorkeur aan, na het aanvaarden van de nieuwe regeling, zowel voor het wijzigen van de bedragen betreffende het pensioen in de Grondwet, als voor het aanvaarden en wijzigen van de nieuwe regeling bij de wet, volstreekte meerderheid voor te schrijven. Mitsdien hebben zij in het voorstel een dienovereenkomstige verandering aangebracht, hetgeen moge blijken uit de bij deze Memorie van Antwoord gevoegde Nota van Wijziging van het Ontwerp van Wet.

### Wetsontwerp, gedrukt onder no. 11

(Kostenvergoeding voor de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal)

De opmerking van de leden, die, in plaats van wat ter zake door de Regering wordt voorgesteld, het juister achten lid 3 van artikel 101 te vervangen door een bepaling, inhoudende, dat de leden der Eerste Kamer een bij de wet met versterkte meerderheid te bepalen vergoeding genieten, menen de ondergetekenden

door het verband met het verdere betoog van dezelfde leden zo te moeten begrijpen, dat deze leden daarmede bedoelen in de Grondwet de mogelijkheid te openen aan de leden van de Eerste Kamer een „vergoeding” te verlenen, die verder gaat dan hetgeen het voorstel noemt „vergoeding van kosten, welke uit de vervulling van het lidmaatschap der Kamer voortvloeien”.

De ondergetekenden hebben hiertegen ernstig bezwaar. De Grondwet zou bij aanvaarding van deze suggestie zich er niet tegen verzetten, dat de hierbedoelde „vergoeding” op zulk een bedrag gesteld wordt, dat het verschil met de „schadeloosstelling”, waarop de leden der Tweede Kamer aanspraak hebben, geheel of grotendeels weg zou vallen.

In de Grondwet de mogelijkheid openen aan de leden der Eerste Kamer zulk een „vergoeding” toe te kennen zou betekenen, dat het verschil tussen de positie der Eerste- en de Tweede Kamerleden in dit opzicht wordt uitgewist. Dit zou niet stroken met het verschil tussen de omvang der werkzaamheden van de leden der beide Kamers, dat in het Voorlopig Verslag wordt gesignaleerd.

De opzet van het voorstel is vooreerst in de Grondwet slechts de mogelijkheid te openen aan de leden der Eerste Kamer ook vergoeding te verlenen voor andere kosten, welke uit de vervulling van de betrekking voortvloeien dan alleen voor reizen en verblijven, waarvoor thans vergoeding in artikel 101 van de Grondwet is voorgeschreven en welke reeds bij de wet is geregeld.

Ten einde te dezen aanzien geen dubia te doen bestaan, wordt verder voorgesteld in de Grondwet expressis verbis te bepalen, dat aan de Voorzitter der Kamer, boven de evenbedoelde vergoeding voor kosten als lid, uit hoofde van zijn

voorzitterschap, een vast bedrag 's jaars wordt toegekend, in de geest als in het eerste lid van artikel 99 van de Grondwet is geschied ten aanzien van de Voorzitter der Tweede Kamer.

De ondergetekenden zouden ter zake niet verder willen gaan.

Wat betreft het voorschrijven van een versterkte meerderheid ook voor het regelen van de kostenvergoeding, waarop in het Voorlopig Verslag wordt bedoeld, moge hier worden verwezen naar hetgeen de ondergetekenden hierboven reeds stelden aangaande het voorstel tot wijziging van de bepalingen omtrent pensioen voor Tweede Kamerleden.

Naar aanleiding van de opmerking, dat in de bestaande regeling aan de in en om Den Haag wonende Eerste Kamerleden geen enkele vergoeding wordt toegekend, moge worden verwezen naar de wet van 8 april 1948, *Stb.* I 136, gewijzigd bij wet van 13 mei 1954, *Stb.* 213, waarin een regeling is getroffen voor vergoeding van reiskosten voor alle leden van de Staten-Generaal, dus ook voor Eerste Kamerleden, die in en om den Haag wonen, en verder van kosten van verblijf, welke wordt toegekend aan leden van de Eerste Kamer, wier woonhuis is gelegen op een afstand, gemeten langs de weg, van niet meer dan 10 km van het gebouw, waar de vergaderingen der Kamer worden gehouden of werkzaamheden in commissie worden verricht.

*De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,*

W. DREES.

*De Minister van Binnenlandse Zaken.*

BEEL.