

Zitting 1980–1981

16 040 (R 1141)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 29 december 1980

De advisering over wetgeving door de Raad van State (artikel 4.1, eerste lid)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. plaatsten enkele kanttekeningen bij de vervulling van de adviesfunctie ter zake van wetgeving door de Raad van State. Naar aanleiding daarvan merken wij het volgende op.

Het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid, beoogt onder meer de instelling van een Afdeling wetgeving bij de Raad van State grondwettelijk mogelijk te maken. Tot een dergelijke instelling verplicht de bepaling echter geenszins. Het wordt geheel aan de wetgever overgelaten nader vorm te geven aan de advisering over wetgeving. Mocht de wetgever willen kiezen voor advisering door een Afdeling wetgeving, dan bestaat daartegen in de voorgestelde tekst, anders dan bij de huidige Grondwet, geen bezwaar.

De wetgever die zich zet aan de vormgeving van de advisering inzake wetgeving door de Raad van State of een Afdeling daarvan, heeft de keuze uit een aantal mogelijkheden. Twee daarvan hebben wij op blz. 7 en op blz. 9 van de memorie van antwoord aangeduid. Zij hebben gemeen dat de wetgever bepaalt dat adviezen over wetgeving kunnen worden gegeven door zowel de volle Raad als de Afdeling wetgeving. In de eerste variant wordt vervolgens aan de regering en aan het parlement de bevoegdheid gegeven te kiezen of men (voor bepaalde gevallen) een advies wil van de volle Raad dan wel van de Afdeling wetgeving. In de tweede variant echter wordt aan de volle Raad de bevoegdheid gegeven te bepalen of een advies zal worden uitgebracht door hemzelf of door de Afdeling wetgeving. De leden hier aan het woord duiden beide genoemde varianten aan als «extern», respectievelijk «intern» werkend. Dit onderscheid lijkt ons evenwel niet geheel zuiver. Ook in de tweede variant zou immers van zelfstandige advisering door een Afdeling wetgeving sprake zijn. Die variant bevat derhalve ook een element van externe werking.

In reactie op de opmerking van de leden hier aan het woord dat zij niet begrepen hoe de regering of het parlement zou kunnen kiezen tussen het vragen van advies aan de Afdeling wetgeving of aan de Raad in pleno, willen wij er nog op wijzen dat thans reeds een keuzemogelijkheid bestaat, zij het buiten het terrein van de in artikel 15, eerste lid Wet op de Raad van State bedoelde advisering over wetgeving. Artikel 15, derde lid, in fine, Wet op de Raad van State bepaalt immers dat de (volle) Raad kan worden gehoord over alle zaken waaromtrent de regering het nodig oordeelt, terwijl artikel 18 vervolgens de mogelijkheid opent dat afdelingen van de Raad desgevraagd van voorlichting dienen in zaken van wetgeving en bestuur.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven te kennen niet bevredigd te zijn door ons betoog over de gevolgen van een eventuele instelling van een Afdeling wetgeving voor de eenheid van optreden van de Raad van State. Zij vroegen naar betere waarborgen dan die wij aanvoerden tegen de aantasting van de eenheid van optreden naar buiten van de Raad van State. Zij herinnerden daarbij aan hetgeen zij naar voren hadden gebracht in de schriftelijke en mondelinge behandeling van wetsontwerp 15 832¹.

In de memorie van antwoord – en bij de behandeling van wetsontwerp 15 832 – hebben wij erop gewezen dat het als gevolg van verzwaaring en specialisatie van taken van de Raad van State, onvermijdelijk is de uitoefening van een of meer taken van de Raad aan een of meer Afdelingen van de Raad op te dragen. Dit leidt ertoe dat in die gevallen de Raad niet langer als eenheid naar buiten optreedt. Niettemin, zo stelden wij, hechten wij er veel waarde aan dat de Raad van State als geheel uitgangspunt van (grond)wettelijke regeling blijft. Als waarborgen voor de eenheid van optreden van de Raad van State noemden wij vervolgens: het functioneren van de Afdelingen binnen het organisatorisch verband van de Raad; de coördinatie tussen de Afdelingen door de Vice-President en de voorzitters van de Afdelingen; de taken die overigens nog aan de volle Raad zijn of zullen worden opgedragen. Bovendien kan worden aangenomen dat leden van de Raad in meer dan één Afdeling zitting zullen hebben.

Het opnemen in de Grondwet van meer waarborgen voor de eenheid van optreden naar buiten van de Raad van State, achten wij niet wenselijk. Naar onze mening zou zulks een belemmering kunnen opleveren voor de ontwikkeling van de taakvervulling door de Raad. Ons voorstel om naast de volle Raad de Afdelingen in de Grondwet te vermelden is er juist op gericht ruimte te laten voor die ontwikkeling, waarbij het uiteraard steeds de wetgever is die de wijze van taakvervulling regelt.

Naar aanleiding van het betoog van de leden hier aan het woord merken wij vervolgens op dat de eenheid van optreden van de Raad van State met name in het geding is indien en voor zover aan een Afdeling de bevoegdheid wordt gegeven zelfstandig te adviseren. De wetgever heeft tot taak ter zake een keuze te doen. Beperkt de wetgever de taak van een Afdeling tot voorbereiding van adviezen, dan is het formeel de Raad als geheel die een advies-taak uitoefent. De eenheid van optreden naar buiten van de Raad is dan ten aanzien van de uitoefening van die adviestaak gewaarborgd.

Zoals ook uit het gestelde in de vorige alinea moge blijken, is het naar onze mening zeer zeker mogelijk dat, zoals de leden hier aan het woord opperen, de wetgever een Afdeling wetgeving instelt die de adviezen ter zake van wetgeving van de volle Raad voorbereidt. In die opzet zou dan de advisering zelf een taak van de volle Raad blijven. Deze mogelijkheid zou overigens al onder vigeur van de huidige Grondwet verwezenlijkt kunnen worden. Wij achten het echter niet wenselijk de grondwettelijke mogelijkheden met betrekking tot een Afdeling wetgeving tot deze variant te beperken.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen nog of splitsing van de Raad van State in een Raad van State en een Administratiefrechtelijk Hof niet dichterbij wordt gebracht. Daaraan verbonden zij de vraag of het voorgestelde artikel 4.1 zich tegen een dergelijke splitsing verzet.

Wij wijzen erop dat het derde lid van artikel 4.1 nagenoeg gelijkluidend is aan artikel 85 van de huidige Grondwet. Naar onze mening kan dan ook niet worden gezegd dat artikel 4.1., derde lid, de instelling van een Administratiefrechtelijk Hof dichterbij brengt. Door de facultatieve redactie van de bepaling – die overigens ook thans in artikel 85 van de Grondwet is te vinden – verzet zij zich niet tegen overbrenging van de rechtsprekende taak van de Raad van State naar een ander orgaan.

Advisering aan de Staten-Generaal

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de V.V.D.-fractie stelden omtrent artikel 2 van het ontwerp van Wet tot instelling van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid merken wij het volgende op.

¹ Wijziging van de Wet op de Raad van State houdende verhoging van het aantal leden waaruit de Raad van State ten hoogste is samengesteld en verhoging van het aantal Staatsraden in buitengewone dienst dat ten hoogste kan worden benoemd.

Inderdaad stelde het amendement-Van Amelsvoort op de gedachte dat het parlement directer en nauwer betrokken zou moeten worden bij het werk van de WRR. Blijkens de beraadslagingen in de Tweede Kamer over de relatie parlement-WRR in het algemeen en over het amendement-Van Amelsvoort in het bijzonder, werd bij die directere en nauwere betrokkenheid vooral gedacht aan (periodiek) overleg tussen een of meer kamercommissies en de WRR. In dat overleg zou informatie kunnen worden uitgewisseld en zouden van de zijde van de Kamer vragen kunnen worden gesteld en wensen kenbaar kunnen worden gemaakt met betrekking tot het werkprogramma van de WRR.² Ten einde voor overleg als hier aangeduid een opening in de wet te verschaffen, stelde de heer Van Amelsvoort voor in artikel 2, onder a van het ontwerp-instellingswet de woorden «aan de Regering» te vervangen door «ten behoeve van het Regeringsbeleid».

Naar onze mening moet echter worden aangenomen dat, als de WRR een rapport uitbrengt dat is opgesteld naar aanleiding van een suggestie die van de zijde van de Kamer is gedaan, hij het rapport niettemin aan de regering zal moeten uitbrengen. Artikel 12, eerste lid, Instellingswet WRR bepaalt immers dat de Raad zijn rapporten uitbrengt aan de regering door tussenkomst van de minister-president.

Deze bepaling staat er onzes inziens aan in de weg dat de WRR-rapporten rechtstreeks aan het parlement uitbrengt. Vandaar dan ook onze stellingname in de memorie van antwoord dat de WRR niet direct aan het parlement kan adviseren.

Naar de indruk van de leden van de fractie van de V.V.D. impliceren de woorden «vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering» in artikel 87 van de Grondwet, dat uitsluitend de regering bedoeld wordt als instantie waaraan advies wordt uitgebracht.

De leden hier aan het woord hebben gelijk dat artikel 87 slechts spreekt over regeringsadviescolleges. Dat betekent echter niet dat artikel 87 zou uitsluiten dat adviescolleges worden ingesteld ten behoeve van anderen dan de regering, met name het parlement. De beperking die artikel 87 bevat richt zich niet tot de wetgever, doch tot de regering. Indien de regering overweegt dat het wenselijk is te eigen behoeve een permanent adviescollege in te stellen, is de tussenkomst van de wetgever vereist, aldus in hoofdzaak artikel 87. Daarnaast staat het de wetgever vrij andere adviescolleges te creëren, ook ten behoeve van het parlement.

De hier weergegeven uitleg van artikel 87 sluit aan bij de bedoeling van de grondwetgever van 1922. Deze toch wilde via het huidige artikel 87 de invloed van het parlement vergroten bij de instelling van *regeringsadviescolleges*.³

Naar aanleiding van de reserve waarvan de leden hier aan het woord blijk gaven aan het slot van hun betoog, merken wij op het wenselijk te achten de bestaande mogelijkheid voor de wetgever om adviescolleges de bevoegdheid te geven ook aan het parlement te laten adviseren, te continueren. Wij hebben deze mogelijkheid een nader accent gegeven door het schrappen van de woorden «aan de Regering».

De benoemingsprocedure (artikel 4.2., tweede lid)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen wat de reden is dat andere leden van het Koninklijk Huis dan die genoemd in artikel 4.2., eerste lid, zitting in de Raad van State wordt verleend.

Een belangrijke reden om aan anderen dan de Koning en de vermoedelijke troonopvolger zitting te verlenen in de Raad van State is gelegen in de voorbereiding op de uitoefening van de koninklijke functie. Er zouden zich omstandigheden kunnen voordoen die het wenselijk maken om bij voorbeeld degene, die na de vermoedelijke troonopvolger van de Koning de troon zal bestijgen, zitting in de Raad te verlenen. Eveneens is denkbaar dat, bij het

² Vgl. Hand. II, zitting 1975/76, blz. 3312 l.k.

³ Vgl. ook Oud, Het Constitutionele Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, blz. 481.

voorzicht op een langdurig regentschap, de toekomstige regent zitting in de Raad wordt verleend. In dit verband verwijzen wij naar hetgeen wij hieromtrent hebben opgemerkt in de memorie van antwoord bij wetsontwerp 16 032⁴.

Op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of in het verleden het initiatief tot het zitting verlenen in de Raad van State aan anderen dan de personen genoemd in artikel 4.2 eerste lid, uitging van de regering of van het Koninklijk Huis (bedoeld zal zijn: van de ministers of van de Koning) menen wij niet te moeten ingaan, aangezien deze vraag het overleg tussen Koning en ministers in het geding brengt. Wij volstaan ermee op te merken dat het zitting verlenen in de Raad van State een zaak van de regering als geheel is; hieromtrent wordt besloten op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee

⁴ Wijziging van enige wettelijke bepalingen betreffende leden van het Koninklijk Huis, nr. 5, blz. 8.