

Vergaderjaar 1987-1988

19 890

Wijziging van de Wet op de Raad van State ter aanpassing aan de Grondwet

Nr. 6

EINDVERSLAG

Vastgesteld 17 maart 1988

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft na lezing van de memorie van antwoord nog behoefte de regering onderstaande opmerkingen en vragen voor te leggen. Indien deze tijdig voor de openbare behandeling worden beantwoord acht de commissie deze voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie uitten allereerst hun waardering voor de gedegenheid van de memorie van antwoord, waarin de regering ingaat op de door de P.v.d.A.-fractie (en andere fracties) gemaakte opmerkingen. Niettemin had het antwoord hen (nog) niet overtuigd. Ten dele wordt dit veroorzaakt door het feit dat de regering kennelijk verschillende maatstaven hanteert naar gelang het bij voorbeeld wetgeving op voorstel van de regering en de positie van de regering betreft, dan wel wetgeving op initiatief van de Tweede Kamer en de positie van de Tweede Kamer.

Dit is, zo stelden deze leden, allereerst het geval bij het gebruik maken van de mogelijkheid die de Grondwet thans biedt om de Raad van State aan anderen dan de regering rechtstreeks over wetsvoorstellen te laten adviseren.

Evenzeer echter speelde het probleem van het door de regering hanteren van «dubbele maatstaven» bij het benutten van de grondwettelijke mogelijkheid het horen van de Raad van State in bepaalde gevallen achterwege te laten.

Deze leden deelden mee op beide onderwerpen hieronder te zullen ingaan.

Bij nader inzien hadden de leden van de V.V.D.-fractie er toch behoefte aan om enige opmerkingen en vragen te berde te brengen alvorens het wetsvoorstel plenair zal worden behandeld. Het wetsvoorstel behelst in een aantal opzichten een verbetering vergeleken bij de huidige toestand. Deze leden wilden het dan ook in het algemeen welwillend bezien.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Hageman (PvdA). Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), Alders (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Schaefer (PvdA), Korthals (VVD), Tegelaar-Boonacker (VVD), Lankhorst (PPR), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Schutte (GPV), Van Otterloo (PvdA), Buurmeijer (PvdA).

In het algemeen gesproken hadden de leden van de fractie van D66 met instemming kennis genomen van de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. De reden waarom deze leden alsnog een enkele vraag wilden stellen over het wetsvoorstel was gelegen in het feit dat er bij deze leden twijfel was ontstaan over de vraag of de sinds 20 maart 1984 vastgestelde overgangsregeling alsmede het thans voorgestelde wetsvoorstel wel in alle opzichten geacht konden worden een ondersteuning te zijn voor het parlementaire recht van initiatief.

2. Rechtstreekse advisering door de Raad van State aan de Tweede Kamer over initiatiefvoorstellen van wet

In het voorlopig verslag hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie hun instemming betuigd met het voorstel te bepalen dat de Tweede Kamer de Raad van State hoort voordat zij een initiatiefvoorstel van één of meer van haar leden in behandeling neemt. Problemen hadden en hebben zij met het feit dat het voorstel de Tweede Kamer geen mogelijkheid geeft een uitzondering te maken op het vooraf horen van de Raad van State bij initiatiefvoorstellen met een zeer spoedeisend karakter. Het antwoord van de regering terzake gaat langs het probleem en de gestelde vragen heen. In feite stelt de regering dat deze uitzondering niet wenselijk en niet nodig is. De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven op zichzelf de mening, dat het advies van de Raad van State over een aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel aan de kwaliteit van dat voorstel bijdraagt. In die zin is het maken van een uitzondering op het vooraf horen van de Raad niet wenselijk indien daar geen dringende reden toe is. Dat is nu juist aan de orde als het zeer spoedeisende initiatiefvoorstellen betreft. Dan moet het mogelijk zijn dat de Tweede Kamer, de medewetgever, beslist dat in verband met het spoedeisende karakter van het voorstel de Raad van State niet vooraf, maar later wordt gehoord. De regering acht dat niet nodig, want «bij regeringsvoorstellen met een spoedeisend karakter» vraagt de regering de Raad van State om een spoedige advisering en «de praktijk wijst uit dat de Raad van State aan een dergelijk verzoek gehoor geeft».

Dit is, zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie, precies het probleem bij initiatiefvoorstellen. In een brief van de vice-president van de Raad van State van 24 januari 1985 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer vestigt de vice-president er de aandacht op dat de Raad van State altijd, ook bij de behandeling van initiatiefvoorstellen, zijn werkschema en de prioriteiten daarin zelf bepaalt.

De Tweede Kamer dient, zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie, in een gelijke positie te verkeren als de regering: zij dient een wetgevingsprocedure te kunnen volgen die recht doet aan het spoedeisende karakter en die het mogelijk maakt dat, terwille van een zo hoog mogelijke kwaliteit van de wetgeving, het advies van de Raad van State benut wordt.

Al concluderend stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat de Tweede Kamer de mogelijkheid moet hebben het spoedeisende karakter enerzijds en de wenselijkheid de Raad van State «vooraf», in plaats van in een latere fase te horen anderzijds tegen elkaar af te wegen.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de stellingname van de regering dat er onvoldoende grond is om de Tweede Kamer de bevoegdheid te verlenen de Raad van State rechtstreeks advies over een (ingrijpend gewijzigd) regeringsvoorstel te vragen, niet in alle opzichten overtuigend. De regering wenst de mogelijkheid te behouden in een dergelijk geval het belang van de advisering af te wegen tegen het belang van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel. Het is echter de vraag of slechts één van de medewetgevers, nl. de regering deze afweging moet kunnen maken. Deze leden wezen erop, dat de voortgang van de wetgeving evenzeer een zorg is van de andere medewetgever – de Staten-Generaal; al was het alleen maar omdat de Staten-Generaal

autonomo de eigen procedures bepaalt. Het geval zou zich, bij handhaving van de opstelling van de regering op dit punt, kunnen voordoen dat het achterwege blijven van een nader advies van de Raad van State inzake een ingrijpende nota van wijziging juist zoveel vragen van de kant van één of van beide Kamers der Staten-Generaal oproept, dat de voortgang van het wetsvoorstel meer wordt vertraagd dan anders het geval zou zijn geweest.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen ter zake van de stellingname van de regering, dat er onvoldoende reden is om aan de Eerste Kamer de bevoegdheid toe te kennen rechtstreeks advies aan de Raad van State te vragen, hoe vaak vanuit de Eerste Kamer gedurende de laatste tien jaar is aangedrongen op nader advies van de Raad van State. Hoe vaak heeft de regering daaraan wel en hoe vaak niet gehoor gegeven, en welke gevallen betrof het? De genoemde leden deelden overigens mede, dat een zelfstandige bevoegdheid voor de Eerste Kamer op dit punt in hun ogen wellicht minder voor de hand zou liggen, indien de Tweede Kamer wel rechtstreeks advies aan de Raad van State zou kunnen vragen over regeringswetsvoorstellen. Anderzijds zou een extra argument voor het toekennen van een zelfstandige bevoegdheid aan de Eerste Kamer ter zake ook ontleend kunnen worden aan het ontbreken van een dergelijke bevoegdheid van de Tweede Kamer, al sprak deze redenering hun minder aan. Al met al wensten deze leden zich over een en ander nog te beraden.

De leden van de fractie van D66 hadden de indruk dat ten aanzien van een hoog percentage van de initiatiefwetsvoorstellen waarover door de Raad van State advies was uitgebracht alvorens deze in behandeling waren genomen, de adviezen in grote lijnen negatief waren uitgevallen.

Hoewel deze leden niet in de gelegenheid waren geweest om het een en ander te onderzoeken, had bij hen de indruk post gevat dat de Raad van State veel ingediende initiatiefwetsvoorstellen van kwalificaties als «prematuur», «onvolledig» en «onvoldoende voorbereid» had voorzien. Daarmede leidde de kritiek van de Raad van State, zoals hiervoor weergegeven, er in de praktijk mede toe dat het parlementaire recht van initiatief niet tot volle wasdom heeft kunnen komen. Immers, het recht van initiatief werd in de afgelopen jaren door kamerleden nu juist veelvuldig gehanteerd als gevolg van, meestal politiek te duiden, meningsverschillen tussen een of meer leden van de Kamer enerzijds en de regering anderzijds over de vraag of op een bepaald punt tot wetgeving zou moeten worden overgegaan. Daarbij kon zich een veelheid aan politieke situaties voordoen; het kabinet was over het desbetreffende vraagstuk verdeeld; het kabinet achtte nadere advisering door derden gewenst alvorens tot indiening van een wetsvoorstel te komen; het kabinet stelde andere prioriteiten; het kabinet wenste de problematiek in den brede te regelen.

Het kwam deze leden voor dat het bij wijze van initiatiefvoorstel te regelen onderwerp vaak reeds om die redenen in de ogen van het kabinet en kennelijk in de praktijk ook veelal in de ogen van de Raad van State gekwalificeerd moest worden als «prematuur», «onvolledig» en «onvoldoende voorbereid». Het effect daarvan was echter dat, alvorens een initiatiefvoorstel in behandeling werd genomen door de Tweede Kamer, de initiatiefnemers veelal in hun doelstelling – het op de politieke agenda plaatsen van een bepaald bij wet te regelen onderwerp – eerder gehinderd dan gestimuleerd waren door de vroegtijdige advisering door de Raad van State.

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering om te onderzoeken of hun boven weergegeven indruk over advisering door de Raad van State bij initiatiefwetsvoorstellen een juiste was. Zo dit het geval was, dan zouden deze leden het op prijs stellen indien de regering zou doen weten in hoeverre en op welke wijze de hierboven weergegeven bezwaren zouden kunnen worden overwonnen.

In het licht van het bovenstaande betreuden de leden van de D66-fractie het dat de mogelijkheid van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze leden konden zich namelijk voorstellen dat het bestaan van een dergelijke afdeling zou kunnen bijdragen aan het overwinnen van de gesignaleerde bezwaren.

De leden van de fractie van D66 plaatsten overigens vraagtekens bij de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om, ook nadat een initiatiefvoorstel in behandeling is genomen, omtrent dat voorstel het advies van de Raad van State in te winnen. Doet zich, zo vroegen de leden van de D66-fractie, hierbij niet in feite een discrepantie voor tussen de positie van de regering en die van de initiatiefnemer(s), daar waar de regering, weliswaar in een later stadium, opnieuw advies kan vragen aan de Raad van State, maar de Tweede Kamer de regering daartoe niet kan dwingen, terwijl in de relatie tot de initiatiefnemer blijkens het voorliggende wetsvoorstel de Tweede Kamer de initiatiefnemer wel kan dwingen tot het opnieuw vragen van advies aan de Raad van State. Ware het niet wenselijker de bepleite gelijkheid in positie te enten op die van de regering enerzijds en de initiatiefnemer anderzijds, zo vroegen deze leden.

3. De mogelijkheid het horen van de Raad van State achterwege te laten

Een vraag, die de leden van de P.v.d.A.-fractie in het voorlopig verslag hadden gesteld, en in dit eindverslag opnieuw stelden, luidt of wel of niet op de regel, dat advies van de Raad van State wordt ingewonnen over voorstellen van wet, uitzonderingen worden gemaakt.

De regering is van oordeel en de leden van de P.v.d.A.-fractie steunen de regering daarin, dat bij sommige voorstellen van wet het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. De motivering van de regering komt er in feite op neer dat zulks kan bij eenvoudige wetsvoorstellen van overwegend technische aard.

Dat nu kan ook bij initiatiefvoorstellen het geval zijn. Het ontging en ontgaat de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie waarom de Tweede Kamer niet zou mogen oordelen dat het horen van de Raad achterwege kan blijven als het een eenvoudig, min of meer technisch voorstel betreft. Zij verzochten de regering hier opnieuw en nader op in te gaan.

Een andere vraag, zo meenden deze leden, is in welke gevallen het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. Zij wezen er nogmaals op dat bij de behandeling van de Grondwetsherziening overwogen is dat het wenselijk is de wetgever ruimte te bieden in bepaalde gevallen het horen van de Raad van State achterwege te laten. Daarbij werd toen met name gedacht aan – vaak technische – voorstellen tot naturalisatie, tot begrotingswijziging alsmede aan bepaalde categorieën van algemene maatregelen van bestuur.

In het voorlopig verslag hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie, onder meer sprekend over de tussentijdse begrotingswijzigingen, gesteld dat zij «gezien de 89% blanco adviezen van de Raad over begrotingswijzigingen in 1985» het lichten van deze schakel (te weten het horen van de Raad van State) uit de wetgevingsprocedure niet onverantwoord achtten.

Vervolgens hadden zij zich afgevraagd waarom geen uitzondering op het horen van de Raad van State gemaakt zou kunnen worden bij de categorie algemene maatregelen van bestuur als het gaat om eenvoudige, min of meer technische algemene maatregelen van bestuur.

Het antwoord van de regering luidt, zo stelden deze leden, dat het niet doenlijk is onderscheid te maken in de eindeloos gevarieerde categorie algemene maatregelen van bestuur. Verder zouden kennelijk eenvoudige, min of meer technische voorstellen al bijvoorbeeld de vorm van een ministeriële beschikking krijgen.

Dit antwoord had de leden van de P.v.d.A.-fractie (nog) niet overtuigd. Kennelijk hanteert de regering criteria wanneer zij beslist over de vraag welke juridische vorm gegeven zal worden aan wetgeving in materiële zin. Soms kiest de regering dan de modaliteit algemene maatregel van bestuur, soms die van de ministeriële beschikking.

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie onduidelijk of de regering werkelijk wil stellen dat er geen enkel onderscheid te maken is in de categorie algemene maatregelen van bestuur. Ook was hun niet duidelijk of de regering stelt dat er geen algemene maatregelen van bestuur zijn die eenvoudig, min of meer technisch van aard zijn. Zij verzochten de regering hierop nader in te gaan.

Ter vermindering van ieder misverstand wezen de leden van de P.v.d.A.-fractie er volgens op dat zij van mening waren en zijn dat de invloed van de Staten-Generaal op de wetgeving in materiële zin versterkt moet worden. Dit betekent dat het uiterst wenselijk is dat bijvoorbeeld in de formele wet wordt vastgelegd, dat algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van die wet niet in werking treden dan nadat het voornemen tot afkondiging en de inhoud van de algemene maatregel van bestuur ter kennis van de Kamer is gebracht, respectievelijk gedurende een bepaalde periode ter kennisneming door de leden van de Kamer is gedeponereerd. Uiteraard kan ten aanzien van dit soort algemene maatregelen van bestuur het horen van de Raad van State niet achterwege gelaten worden.

Het ging en gaat de leden van de P.v.d.A.-fractie om de vraag of van de grote categorie algemene maatregelen van bestuur een al dan niet beperkt deel objectief gezien technisch en onomstreden is. Als dat zo is zou de efficiency van het wettelijk besluitvormingsproces vergroot kunnen worden door niet langer de Raad van State te horen waardoor de procedure van besluitvorming zou kunnen worden ingekort. Op die vraag en dit probleem is in de memorie van antwoord onvoldoende en niet geheel overtuigend ingegaan.

Voor deze leden bleef dus de vraag of het inderdaad onvermijdelijk en gewenst is over alle algemene maatregelen van bestuur de Raad van State te horen.

In dit verband wezen zij erop dat geenszins onbetwist is dat het bij tussentijdse wijziging van de begroting altijd zou gaan om min of meer technische voorstellen. Zij wezen daarbij op het belangwekkende betoog van het Eerste-Kamerlid Tjeenk Willink, gehouden bij de behandeling in de Eerste Kamer van het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet (Handelingen Eerste Kamer 22 december 1987, blz. 11-343 en 11-344).

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden dat ook een andere passage in de memorie van antwoord de indruk wekt dat de regering vindt dat bij wetgeving de Tweede Kamer een ondergeschikte afgeleide positie heeft.

In het voorlopig verslag hebben de leden van de C.D.A.-fractie opgemerkt dat het wellicht wenselijk zou zijn als de Kamers tijdens de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel bij voorbeeld gerezen twijfel over de grondwettigheid van het voorstel of een amendement daartoe, het advies van de Raad van State zouden kunnen inwinnen.

Het antwoord van de regering is, zo vonden de leden van de P.v.d.A.-fractie, wellicht onbedoeld, zeer bevoogdend. De Raad van State heeft immers, zo oordeelt de regering, al aandacht besteed aan de grondwettelijke aspecten en als een advies wenselijk wordt geacht kan het parlement het via de regering vragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden daar tegenover dat het parlement uiteraard geen adviezen van de Raad van State vraagt als het niet nodig is. Verder is onder meer het goede van het voorstel dat het de mogelijkheid biedt dat de Kamers zelf om adviezen vragen vanuit de eigen verantwoordelijkheid van het parlement als medewetgever.

Zij verzochten de regering om een nadere motivering van haar afwijzing.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de voorstellen van de regering inzake de mogelijkheid om de verplichte advisering door de Raad van State om te zetten in een facultatieve advisering aan de magere kant. Zo vroegen zij zich ten eerste af waarom de regering in de memorie van toelichting niets heeft gezegd over de advisering door de Raad van State over de begrotingsvoorstellen in het kader van de jaarlijkse indiening van de rijksbegroting op Prinsjesdag. Voorzover deze leden konden nagaan brengt de Raad al jarenlang over verschillende begrotingshoofdstukken (wetsvoorstellen) geen advies uit omdat deze zó laat worden voorgelegd, dat advisering onmogelijk is. Pogingen van regeringswege om hierin verbetering te brengen hadden nauwelijks resultaat. Juist hier leek deze leden een zeer voor de hand liggende mogelijkheid te zijn om over te gaan op facultatieve advisering.

Ten tweede vroegen de leden van de V.V.D.-fractie de regering om te overwegen of facultatieve advisering niet voor de hand ligt bij de zogenaamde beschikkingen in wetsvorm (waaronder overigens ook de begrotingswetsvoorstellen te rekenen zijn). Het gaat hier niet zozeer om regelgeving in de zin van inhoudelijke normstelling, maar veeleer om bestuursdaden, waarvoor om de een of andere reden de wetsvorm is voorgeschreven, bijvoorbeeld door de Grondwet. Deze leden dachten hierbij onder meer aan wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling. Wil de regering aangeven welke categorieën beschikkingen in wetsvorm ons rechtsbestel kent en wat haar overwegingen zijn terzake van de mogelijkheid om daarbij over te gaan op facultatieve advisering?

Ten derde leek het de leden van de V.V.D.-fractie toch wel redelijk om ook bij initiatiefwetsvoorstellen de mogelijkheid te openen het (tweede) advies van de Raad van State achterwege te laten, nu advisering door de Raad in het beginstadium verplicht plaatsvindt. Uiteraard blijft het dan natuurlijk het volste recht van de regering toch een dergelijk advies te vragen. Deze leden zagen nog steeds onvoldoende reden voor de beduchtheid van de regering op dit punt.

4. Geen instelling van een zelfstandige Afdeling Wetgeving

De leden van de P.v.d.A.-fractie deelden mee dat zij zeer wel inzien dat dit niet het moment is om in de wet vast te leggen dat een zelfstandige Afdeling wetgeving bij de Raad van State wordt ingesteld. Niettemin vroegen zij wat de regering ertoe gebracht heeft van haar warme instemming met de instelling van zo'n afdeling nog maar redelijk kort geleden over te stappen op een duidelijke afwijzing van zo'n zelfstandige afdeling wetgeving. Zij verzochten om een nadere reactie.

De leden van de V.V.D.-fractie wensten hun eendoordeel over de wenselijkheid van het instellen van een Afdeling wetgeving van de Raad van State voor zich te houden totdat meer duidelijkheid zal zijn verkregen over de positie van de afdelingen geschillen van bestuur en rechtspraak. Het bestaan en de hoedanigheid van beide afdelingen zijn immers in het geding in verband met de noodzaak tot het treffen van definitieve voorzieningen voor de kroongeschillen, de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties en de voorstellen van de staatscommissie-Van Zeben. Deze leden vroegen de regering een en ander planmatig te benaderen, en daarbij ook de samenhang te bezien met de andere taken van de Raad van State, zoals de wetgevingsadvisering.

De leden van de fractie van D66 verwezen naar hun opmerkingen onder hoofdstuk 2.

5. Overige wijzigingen

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering om alsnog de mogelijkheid te overwegen tot het opnemen van een aanvullende bepaling inzake de nevenfuncties van staatsraden, zulks in het verlengde van het besprokene in het mondeling overleg van 10 december 1987 (zie kamerstuk 20 274, nr. 2) en de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken ter zake.

De voorzitter van de commissie,
Hennekam

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen