

Vergaderjaar 1987–1988

19 890

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 26 juli 1988

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie danken wij voor de waarderende woorden die zij over de memorie van antwoord hebben uitgesproken. Wij betreuren het evenwel dat de inhoud daarvan hen niettemin (nog) niet had overtuigd. Naar wij hopen zal de inhoud van deze nota hen alsnog kunnen overtuigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat de regering verschillende maatstaven hanteert naar gelang het wetgeving op voorstel van de regering betreft dan wel wetgeving op initiatief van de Tweede Kamer. Zij stelden dat dit allereerst het geval zou zijn bij het gebruik maken van de mogelijkheid die de Grondwet biedt om de Raad van State aan anderen dan de regering rechtstreeks over wetsvoorstellen te laten adviseren.

Wij menen dat de leden van de P.v.d.A.-fractie met deze opmerkingen een onjuiste uitleg aan ons voorstel geven. Het wetsvoorstel heeft juist mede tot doel de beide mogelijke initiatiefnemers tot wetgeving – de regering en de Tweede Kamer – met betrekking tot de advisering door de Raad van State in eenzelfde positie te brengen. Op grond van de voorgestelde wetswijziging zal straks immers zowel bij een wetsvoorstel van de regering als bij een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer de initiatiefnemer voordat het desbetreffende voorstel door het parlement in behandeling wordt genomen het advies van de Raad van State moeten inwinnen. Verder zal straks zowel bij een regeringsvoorstel als bij een initiatiefvoorstel de initiatiefnemer tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel desgewenst de Raad van State om nader advies kunnen vragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden dat het probleem van het door de regering hanteren van «dubbele maatstaven» eveneens speelde bij het benutten van de grondwettelijke mogelijkheid het horen van de Raad van State in bepaalde gevallen achterwege te laten.

Ook deze stelling kunnen wij niet onderschrijven. De door ons voorgestelde uitzonderingen op de hoorplicht gelden zowel voor wetsvoorstellen van de regering als voor wetsvoorstellen van de Tweede Kamer. Wij menen dat van het hanteren van «dubbele maatstaven» eerder sprake zou zijn, indien, zoals de leden van deze fractie verderop in het eindverslag lijken te bepleiten, een regeling zou worden ingevoerd waarin de Raad van State niet (vooraf) gehoord behoeft te worden omtrent initiatiefvoorstellen van spoedeisende of eenvoudige aard. Een dergelijke regeling bestaat immers niet ten aanzien van regeringsvoorstellen en wordt door ons voor die categorie van wetsvoorstellen ook niet voorgesteld.

De leden van de V.V.D.-fractie – zo hebben wij met voldoening vastgesteld – waren van oordeel dat het wetsvoorstel in een aantal opzichten een verbetering behelst vergeleken met de huidige toestand. Wij waarderen het dat deze leden het voorstel dan ook in het algemeen welwillend wilden bezien.

Tot slot hebben wij verheugd vastgesteld dat ook de leden van de fractie van D66 in het algemeen gesproken met instemming van de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel kennis hadden genomen.

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

Op de gedachte om initiatiefvoorstellen van spoedeisende aard van de hoorplicht uit te zonderen, zijn wij in de memorie van antwoord reeds ingegaan. Anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie menen wij daarbij niet langs het probleem en de gestelde vragen heen te zijn gegaan. Wel stellen wij vast dat ons antwoord hen kennelijk niet heeft overtuigd. Wij voegen daarom aan onze overwegingen uit de memorie van antwoord nog het volgende toe.

Als het belang van de advisering door de Raad van State voor de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel wordt afgewogen tegen het belang dat een wetsvoorstel met spoed wordt behandeld (zonder een daaraan voorafgaande advisering door de Raad van State), weegt naar ons oordeel het eerstgenoemde belang het zwaarst. Bij deze afweging heeft voor ons een belangrijke rol gespeeld dat de Raad van State blijkens de praktijk in staat is desgewenst zeer snel advies uit te brengen. Daaraan doet naar ons oordeel de inhoud van de brief van de vice-president van de Raad van State van 24 januari 1985 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer niet af. Weliswaar vestigt de vice-president in die brief er de aandacht op dat de Raad van State altijd en ook bij de behandeling van initiatiefvoorstellen zijn werkschema en de prioriteiten daarin zelf bepaalt, doch hij merkt in de brief tevens op dat de Raad daarbij, niet alleen bij van regeringswege ingediende wetsvoorstellen, maar ook bij initiatiefontwerpen zoveel als in zijn vermogen ligt rekening pleegt te houden met verzoeken om behandeling bij voorrang.

Wij zien voorts met betrekking tot het vaststellen van uitzonderingen op de hoorplicht geen verschil tussen het geval dat het een regeringsvoorstel betreft en het geval dat het om een initiatiefvoorstel gaat. Om die reden zou, indien spoedeisende initiatiefvoorstellen van de hoorplicht zouden worden uitgezonderd, in onze ogen een niet te rechtvaardigen onderscheid ontstaan tussen de behandeling van initiatiefvoorstellen en die van regeringsvoorstellen. Wij kunnen de leden van de P.v.d.A.-fractie dan ook niet volgen, als zij aan hun opmerking dat de Tweede Kamer in een gelijke positie dient te verkeren als de regering, de conclusie verbinden dat de Tweede Kamer de mogelijkheid moet hebben zelf het

spoedeisende karakter en de wenselijkheid vooraf de Raad van State te horen, tegen elkaar af te wegen. De regering kan een dergelijke afweging ook niet maken en behoort deze in onze opvatting ook niet te kunnen maken.

Zowel de leden van de V.V.D.-fractie als die van de P.v.d.A.-fractie kwamen – respectievelijk onder de punten 2 en 3 van het eindverslag – terug op ons standpunt dat alleen de regering de bevoegdheid dient te hebben om tijdens de parlementaire behandeling van een door haar ingediend wetsvoorstel desgewenst nader advies bij de Raad van State in te winnen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten ons in dat kader nader te motiveren waarom wij afwijzend staan tegenover de gedachte de Kamers de bevoegdheid te geven tijdens de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel bij bijvoorbeeld gerezen twijfel over de grondwettigheid van het voorstel of een amendement daarop, het advies van de Raad van State in te winnen. Zij stelden in dit verband dat de regering in de memorie van antwoord de indruk wekt dat bij wetgeving de Tweede Kamer een ondergeschikte, afgeleide positie heeft.

Onze motieven om een afwijzend standpunt in te nemen tegenover de gedachte de beide Kamers de bevoegdheid te geven tijdens de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel van de regering over dat voorstel advies bij de Raad van State in te winnen, hebben wij reeds in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord uiteengezet. Wellicht dat daarbij in de memorie van toelichting onvoldoende naar voren is gebracht, dat het naar ons oordeel wenselijk is dat de initiatiefnemer tot een wetsvoorstel steeds een reactie op een advies van de Raad van State over dat voorstel geeft. Wij menen dat in de door ons voorgestelde regeling, waarin alleen de initiatiefnemer de bevoegdheid heeft over het desbetreffende wetsvoorstel advies bij de Raad van State in te winnen, aan dat uitgangspunt beter kan worden voldaan dan in een situatie waarin ook een ander dan de initiatiefnemer advies kan vragen. Verder willen wij nog eens benadrukken dat in dit wetsvoorstel de Tweede Kamer met betrekking tot de advisering door de Raad van State over een initiatiefvoorstel in een zelfde positie wordt gebracht als de regering thans ten aanzien van een regeringsvoorstel inneemt. Wij zien dan ook niet in hoe de memorie van antwoord de indruk kan wekken dat bij wetgeving de Tweede Kamer een ondergeschikte positie heeft.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of, indien de Tweede Kamer tijdens de behandeling van een regeringsvoorstel een nader advies van de Raad van State wenst, alleen de regering de afweging moet kunnen maken tussen het belang van de advisering en het belang van de voortgang van de behandeling van het voorstel. Zij wezen erop dat in dat geval het achterwege blijven van een nader advies van de Raad van State juist zoveel vragen van de kant van één of van beide Kamers zou kunnen oproepen dat de voortgang van het wetsvoorstel meer wordt vertraagd dan anders het geval zou zijn geweest.

Wij menen dat het risico waarop de leden van deze fractie het oog hebben, zich in de praktijk niet behoeft voor te doen. Indien de Tweede Kamer een nader advies van de Raad van State wenst, zal de regering immers bij haar afweging tussen het belang van de advisering en het belang van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel juist met het oog op laatstbedoeld belang de wens van de Kamer uiteraard een zwaarwegende rol laten spelen.

Door de leden van de V.V.D-fractie werd voorts gevraagd hoe vaak vanuit de Eerste Kamer gedurende de laatste tien jaren is aangedrongen op nader advies van de Raad van State. Deze leden vroegen tevens hoe vaak de regering daaraan wel en hoe vaak niet gehoor heeft gegeven, en welke gevallen het betrof.

Voor zover ons bekend heeft de Eerste Kamer gedurende de laatste tien jaren twee keer op nader advies van de Raad van State aangedrongen. De eerste keer ging het om het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet selectieve investeringsregeling en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (wijzigingen inzake gebouwen en installaties ten dienste van het landbouwbedrijf alsmede wijziging landbouwvrijstelling). Het desbetreffende verzoek van de Kamer werd toen ingewilligd (kamerstukken I 1983/84, 17 520, nrs. 30, 30a en 30b). De tweede keer ging het om het ontwerp van de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen. De betrokken bewindslieden besloten toen, na overleg in de ministerraad, het verzoek niet in te willigen (kamerstukken I 1983/84, 11 270, nrs. 71b e.v.). De inwilliging van het eerstgenoemde verzoek werd in het tweede geval niet van doorslaggevende betekenis geacht, omdat de eerste keer door amendering aan het wetsvoorstel een buiten het onderwerp daarvan liggende en uit een oogpunt van fiscale systematiek belangrijke wijziging toegevoegd was, waarover de Raad van State niet was gehoord (vgl. het antwoord op de vraag van het toenmalige Tweede-Kamerlid Patijn, Aanhangsel Handelingen II 1983/84, nr. 638).

De leden van de fractie van D66 hadden de indruk dat ten aanzien van een hoog percentage van de initiatiefvoorstellen waarover door de Raad van State advies was uitgebracht alvorens deze in behandeling waren genomen, de adviezen in grote lijnen negatief waren uitgevallen. Bij hen had de indruk post gevat dat de Raad veel ingediende initiatiefvoorstellen van kwalificaties als «prematuur», «onvolledig» en «onvoldoende voorbereid» had voorzien. Naar het oordeel van deze leden was het effect daarvan dat 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. Zij vroegen te onderzoeken of hun indruk juist was. Zo dit het geval was, dan zouden zij willen weten in hoeverre en op welke wijze het hiervóór aangegeven bezwaar zou kunnen worden overwonnen.

In antwoord op deze vragen merken wij allereerst op dat sinds het moment waarop de zgn. overgangsregeling inzake advisering door de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet in werking trad (maart 1984) de Raad van State op basis van deze regeling over 21 initiatiefvoorstellen een inmiddels als kamerstuk verschenen advies heeft uitgebracht. Slechts in een paar gevallen kan uit het uitgebrachte advies worden opgemaakt dat de Raad het desbetreffende initiatiefvoorstel prematuur of onvoldoende voorbereid achtte. Verder werden in verscheidene adviezen kritische kanttekeningen bij bepaalde onderdelen van het desbetreffende voorstel geplaatst. Bij regeringsvoorstellen is dat echter niet anders. Ook waren er initiatiefvoorstellen waarover door de Raad van State een blanco advies werd uitgebracht. In ieder geval is de indruk dat ten aanzien van een hoog percentage van de initiatiefvoorstellen de adviezen in grote lijnen negatief waren uitgevallen, naar ons oordeel onjuist.

Ook op andere gronden kan men twijfelen aan de stelling dat de kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig wilden maken, veelal eerder gehinderd dan gestimuleerd waren door de vroegtijdige advisering door de Raad van State.

In de eerste plaats wordt erop gewezen dat de advisering door de Raad van State geen belemmering kan vormen voor het op de politieke agenda plaatsen van een bepaald bij wet te regelen onderwerp. De adviesaanvraag gaat immers pas uit nadat het desbetreffende initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.

Voorts menen wij dat, indien een initiatiefvoorstel op grond van het advies van de Raad van State wordt aangepast, dit kan bijdragen aan de kwaliteit van het voorstel. De parlementaire behandeling van het voorstel zal daardoor een voorspoediger verloop kunnen hebben dan in het geval dat de aanpassing niet zou zijn uitgevoerd. Tegen de achtergrond daarvan zal – zo lijkt ons – het gegeven dat de Raad van State vroegtijdig advies uitbrengt, kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig willen maken, daarin eerder stimuleren dan hinderen.

Wij merken in dit verband tot slot op dat ook de praktijk er niet op wijst dat kamerleden zich door de vroegtijdige advisering door de Raad van State gehinderd voelen in het aanhangig maken van initiatiefvoorstellen. Integendeel, uit onderstaand overzicht moge blijken dat er de laatste jaren een toename is in het aantal ingediende initiatiefvoorstellen:

Aantallen initiatiefvoorstellen in de periode 1982–1987

1982: 2	1985: 6
1983: 5	1986: 8
1984: 2	1987: 10

De leden van de fractie van D66 vroegen tot slot of zich, nadat een initiatiefvoorstel in behandeling is genomen, niet een discrepantie voordoet tussen de positie van de regering en die van de initiatiefnemer(s), daar waar de regering opnieuw advies kan vragen aan de Raad van State, maar de Tweede Kamer de regering daartoe niet kan dwingen, terwijl volgens het 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.

De Tweede Kamer kan de regering inderdaad niet dwingen tijdens de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel aan de Raad van State nader advies over dat voorstel te vragen, maar zal daaraan ook geen behoefte hebben. Ingevolge dit wetsvoorstel zal de Tweede Kamer het advies in dat geval immers zelf kunnen vragen. Verder merken wij op dat het recht van initiatief niet bij de individuele leden van de Tweede Kamer berust, doch bij de Tweede Kamer als zodanig. In het licht daarvan hebben wij in ons voorstel gekozen voor een regeling waarin niet het kamerlid dat een initiatiefvoorstel aanhangig maakt, maar de Tweede Kamer de bevoegdheid heeft de Raad van State over een initiatiefvoorstel opnieuw om advies te vragen.

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten de regering opnieuw in te gaan op de gedachte om initiatiefvoorstellen van eenvoudige aard van de hoorplicht uit te zonderen. Zij stelden daarbij dat de motivering van de regering om bepaalde wetsvoorstellen van de hoorplicht uit te zonderen gelegen zou zijn in de gedachte dat een dergelijke uitzondering mogelijk is bij eenvoudige wetsvoorstellen van vaak technische aard. Dat nu – aldus deze leden – kan ook aan de orde zijn bij initiatiefvoorstellen.

Wij beamen dat de twee categorieën van wetsvoorstellen waarvoor een uitzondering op de hoorplicht wordt voorgesteld, althans wat hun juridisch-technische vormgeving betreft meestal eenvoudig van aard zijn. Voor de inhoud van die wetsvoorstellen kan dat uiteraard anders liggen. Wij kunnen het in die zin met de leden van de P.v.d.A.-fractie dan ook eens zijn, waar zij verderop in het eindverslag erop wezen dat het geenszins onbetwist is dat het bij tussentijdse wijziging van de begroting altijd zou gaan om min of meer technische voorstellen. Wij zien intussen, zoals ook uit de memorie van toelichting en de memorie van antwoord reeds mocht blijken, in de eenvoudige aard van bepaalde categorieën van wetsvoorstellen zeker niet het enige, laat staan het belangrijkste, motief om wetsvoorstellen van de hoorplicht uit te zonderen. Het belangrijkste motief om de wetsvoorstellen tot wijziging van de begroting uit te zonderen is gelegen in het belang dergelijke voorstellen met het oog op het budgetrecht eerder dan nu mogelijk is aan het parlement voor te leggen. De uitzondering van wetsvoorstellen tot uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen die eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd, wordt met name ingegeven door de omstandigheid dat de Raad van State eerder al advies over het voorstel tot stilzwijgende goedkeuring heeft uitgebracht.

Wat er ook zij van de motieven om bepaalde categorieën van wetsvoorstellen van de hoorplicht uit te zonderen, de twee categorieën wetsvoorstellen waarvoor een uitzondering op de hoorplicht wordt voorgesteld, kunnen naar ons oordeel moeilijk over één kam worden geschoren met initiatiefvoorstellen van eenvoudige aard. Bij de voorgestelde uitzonderingen gaat het om vastomlijnde categorieën van wetsvoorstellen, waardoor aanstonds kenbaar is dat zij niet onder de hoorplicht vallen. Of een initiatiefvoorstel van eenvoudige aard is, is evenwel lang niet altijd duidelijk. Het uitzonderen van een dergelijke categorie van initiatiefvoorstellen zou daarom in de praktijk tot moeilijkheden leiden. In het licht van deze overwegingen moet ook de opmerking uit de memorie van antwoord worden gezien, dat de uitzondering van initiatiefvoorstellen van eenvoudige aard juridisch onvoldoende houvast zou bieden om voor opneming in een wetsbepaling in aanmerking te komen. In de memorie van antwoord is verder gewezen op de mogelijkheid dat advisering door de Raad van State vóór het begin van de parlementaire behandeling onvermoede complicaties tijdig aan het licht kan brengen. In aansluiting op onze overwegingen ten aanzien van de gedachte om initiatiefvoorstellen van spoedeisende aard van de hoorplicht uit te zonderen, merken wij tot slot op dat, indien initiatiefvoorstellen van eenvoudige aard van de hoorplicht zouden worden uitgezonderd, een niet te rechtvaardigen onderscheid tussen de behandeling van initiatiefvoorstellen en die van regeringsvoorstellen zou ontstaan. Tegen de achtergrond van deze bezwaren zijn wij tot de conclusie gekomen dat de uitzondering van initiatiefvoorstellen van eenvoudige aard geen aanbeveling verdient.

Ons standpunt dat het in verband met de grote verscheidenheid van algemene maatregelen van bestuur niet mogelijk is op verantwoorde wijze bepaalde categorieën vast te stellen waarbij het horen van de Raad van State achterwege kan blijven, had de leden van de P.v.d.A.-fractie nog niet overtuigd. Het was deze leden 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 werkelijk 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.

Wij menen nergens in de memorie van antwoord te hebben gesteld dat er binnen de algemene maatregelen van bestuur geen enkel onderscheid is te maken of dat er geen algemene maatregelen van bestuur van eenvoudige aard zijn. Wel hebben wij naar voren gebracht dat er niet een zodanig onderscheid is te maken dat er bepaalde vastomlijnde categorieën van algemene maatregelen van bestuur zijn aan te wijzen waarbij het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. Dat het om vastomlijnde categorieën dient te gaan, is ingegeven door de gedachte dat het wenselijk is te vermijden dat bij beantwoording van de vraag of een bepaalde maatregel van bestuur van de hoorplicht is uitgezonderd, verschil van mening ontstaat. Een tamelijk vage aanduiding als «algemene maatregelen van bestuur van eenvoudige aard» zouden wij als aanduiding van algemene maatregelen van bestuur waarbij het horen van de Raad van State achterwege kan blijven, om die reden ongeschikt achten. Voorts wijzen wij er nog op dat juist bij algemene maatregelen van bestuur het horen van de Raad van State de enige externe controle-mogelijkheid is, aangezien het parlement in de regel niet betrokken is bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat, voor zover zij konden nagaan, de Raad van State al jarenlang over verschillende begrotingshoofdstukken geen advies uitbrengt, omdat deze zo laat worden voorgelegd dat advisering onmogelijk is. Pogingen van regeringswege om hierin verbetering te brengen hadden naar hun oordeel nauwelijks resultaat. Juist hier leek deze leden een zeer voor de hand liggende mogelijkheid te zijn om over te gaan op facultatieve advisering.

Het verschaffen van voldoende tijd aan de Raad van State om advies over de verschillende begrotingshoofdstukken uit te brengen, is inderdaad een punt waaraan voortdurend aandacht zal moeten worden besteed. Wij menen echter dat de pogingen van regeringswege om de tijd voor advisering te verruimen, toch wel enig – zij het bescheiden – resultaat hebben gehad. Bedroeg het aantal dagen tussen het voorleggen van een begrotingshoofdstuk aan de Raad van State en Prinsjesdag voor het begrotingsjaar 1987 gemiddeld zes dagen, voor de begroting van 1988 was dat aantal ruim acht. Ook kan worden vastgesteld dat, terwijl de Raad een aantal jaren geleden helaas nog ten aanzien van een relatief groot aantal begrotingshoofdstukken nauwelijks de gelegenheid had advies uit te brengen, de Raad voor het jaar 1988 over bijna alle begrotingshoofdstukken advies heeft uitgebracht. Wij menen voorts dat het niet past om, voor zover de praktijk op dit punt nog te wensen over laat, een oplossing te zoeken in het afschaffen van de hoorplicht. Naar ons oordeel is het beter te blijven streven naar het tijdig voorleggen van de begrotingshoofdstukken aan de Raad van State.

Voorts vroegen de leden van de V.V.D.-fractie aan de regering om aan te geven 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.

Het Nederlandse rechtssysteem kent betrekkelijk weinig categorieën beschikkingen in wetsvorm. De leden van de V.V.D.-fractie noemden reeds de begrotingswetten en de wetten tot gemeentelijke herindeling. Zonder te willen suggereren daarmee tot een volledig overzicht van dergelijke wetten te geraken, voegen wij daar de volgende categorieën aan toe: wetten tot goedkeuring van verdragen, enige wetten inzake het koningschap (zie onder meer de artikelen 28, 35 en 37 van de Grondwet) en wetten tot instelling van een extern adviesorgaan. Overigens hebben in het bijzonder wetten uit de laatste categorie meestal een hybride karakter en bevatten zij zowel bepalingen met het karakter van een beschikking als bepalingen met algemeen verbindende voorschriften.

Voor de vraag of bij bepaalde categorieën van wetten de hoorplicht kan worden afgeschaft, achten wij het onderscheid tussen wetten met algemeen verbindende voorschriften en wetten die het karakter van een beschikking hebben, van weinig betekenis. Voor deze vraag is naar ons oordeel wel belangrijk of er een bijzonder belang is om het horen achterwege te laten, zoals bij voorstellen tot begrotingswijziging, of de advisering weinig te betekenen heeft, zoals bij wetsvoorstellen tot uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen die eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd. Uit het feit dat voor een beschikking de wetsvorm is voorgeschreven, kan worden afgeleid dat de (grond)wetgever voor de totstandkoming van de desbetreffende beschikking hecht aan de waarborgen die de wetsprocedure biedt, zo ook aan de advisering door de Raad van State. Tenzij zich, zoals bij de door ons voorgestelde categorieën wetsontwerpen, bijzondere redenen voordoen om een uitzondering op de hoorplicht te maken, heeft het daarom onze voorkeur bij beschikkingen in wetsvorm de hoorplicht te handhaven.

Tot slot leek het de leden van de V.V.D.-fractie toch wel redelijk om ook bij initiatiefvoorstellen 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. Deze leden zagen nog steeds onvoldoende reden voor de beduchtheid van de regering op dit punt.

Wij hebben in de memorie van antwoord reeds erkend dat in veel gevallen het advies dat de Raad van State over een aanvaard initiatiefvoorstel uitbrengt, niet veel zal kunnen toevoegen aan het advies dat de Raad vóór de parlementaire behandeling heeft uitgebracht. Als de vraag of de hoorplicht ten aanzien van aanvaarde initiatiefvoorstellen zou moeten worden afgeschaft alleen vanuit die optiek zou worden bekeken, zou om die reden inderdaad overwogen kunnen worden haar af te schaffen. Bij de beantwoording van deze vraag speelt echter ook een ander aspect mee, waarop in de memorie van antwoord eveneens is gewezen. Het betreft de omstandigheid dat, indien er geen hoorplicht meer zou bestaan maar de regering wel advies zou vragen, er een discussie kan ontstaan over de motieven van de regering om advies te vragen. Naar ons oordeel dient te worden vermeden dat door een dergelijke discussie het advies aan gezag zou inboeten. Om die reden geven wij er de voorkeur aan de hoorplicht ten aanzien van aanvaarde initiatiefvoorstellen te handhaven.

4. Geen instelling van een zelfstandige Afdeling wetgeving

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen wat de regering ertoe heeft gebracht van haar instemming met de instelling van een zelfstandige Afdeling wetgeving nog maar redelijk kort geleden over te stappen op een duidelijke afwijzing van een dergelijke afdeling.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat in het verleden met name de Raad van State zelf heeft aangedrongen op de instelling van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving, die een zeer substantieel deel van de werkzaamheden van de volle Raad zou moeten overnemen. Mede onder invloed van het standpunt van de Raad van State was aanvankelijk ook de regering voorstander van instelling van een Afdeling wetgeving met een substantiële taak. Later bleek tijdens het overleg dat de regering met de Raad van State had over de eventuele instelling van een Afdeling wetgeving, dat de Raad inmiddels enige bezwaren tegen de instelling van een afdeling in de voorgestelde vorm had. In het licht van die bezwaren is de regering tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is aan haar aanvankelijke voornemen vast te houden. Zoals de memorie van toelichting reeds vermeldt, heeft de

regering daarbij in aanmerking genomen dat, waar het hier een materie betreft die het functioneren van de Raad van State in de kern raakt, een groot gewicht moet worden toegekend aan de bedenkingen die thans bij de Raad leven.

Daarnaast heeft zij zich afgevraagd of het toch voorstellen van een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving waarvan de taak door de volle Raad zou moeten worden vastgesteld, niet het risico zou meebrengen dat de adviestaak van de Afdeling een zeer beperkte zou blijven. Voorts is in de memorie van antwoord aangegeven dat de regering het voorshands niet wenselijk acht over te gaan tot het instellen van een Afdeling wetgeving, omdat er een duidelijke samenhang bestaat tussen de besluitvorming over het al dan niet instellen van een dergelijke afdeling en de besluitvorming over enkele grote projecten die van invloed zullen zijn op de taken en de structuur van de Raad van State.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop dat het bestaan en de hoedanigheid van de Afdeling voor de geschillen van bestuur en de Afdeling rechtspraak in het geding zijn in verband met het treffen van definitieve voorzieningen in kroongeschillen, de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties en de voorstellen van de staatscommissie-Van Zeben. Deze leden vroegen een en ander planmatig te benaderen en daarbij ook de samenhang te bezien met de andere taken van de Raad van State, zoals de advisering over wetgeving.

Wij zullen de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de voornemens ten aanzien van de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties, het treffen van definitieve voorzieningen in kroongeschillen en de voorstellen van de staatscommissie. Deze zaken worden uiteraard in hun onderling verband bezien. Nadat meer duidelijkheid zal zijn ontstaan over de taken en de plaats van de Raad van State in het stelsel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming kunnen de organisatorische en de structurele consequenties voor de Raad worden bezien.

Op de opmerkingen van de leden van de fractie van D66 zijn wij hiervoor in paragraaf 2 reeds ingegaan.

5. Overige wijzigingen

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de V.V.D.fractie om een aanvullende bepaling inzake het aanvaarden van nevenfuncties door leden van de Raad van State verwijzen wij naar de bij deze memorie gevoegde nota van wijziging. De Raad van State, die over deze nota van wijziging om advies is gevraagd, heeft meegedeeld zich met de inhoud ervan te kunnen verenigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes