

Vergaderjaar 1988–1989 Nr. 127a

19 890

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹ Vastgesteld 21 maart 1989

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Op bladzijde 4 van de Memorie van Toelichting troffen de leden van de **C.D.A.**-fractie de volgende zin aan: «Het budgetrecht van de Kamer boet daardoor aan betekenis in». Gaarne zouden zij van de regering vernemen welke Kamer hier bedoeld wordt.

Op bladzijde 6 van de Memorie van Antwoord luiden de laatste zinnen: «Tegen die achtergrond kan de stellingname van de regering van de parlementaire aanvaarding van een initiatiefwetsvoorstel soms politiek gevoelig zijn. In dat geval kan het voor de regering zeer wenselijk zijn advies van de Raad van State in te winnen».

De aan het woord zijnde leden wensten te waarschuwen tegen de neiging de Raad van State te gebruiken als alibi voor moeilijke politieke beslissingen. Zodanige beslissingen dienen in volle verantwoordelijkheid te worden genomen door de daarvoor aangewezen politieke organen; het is niet passend dat dergelijke organen zich verschuilen achter de Raad van State.

Bladzijde 6 van de Memorie van Antwoord formuleert onderaan het volgende: «Van een initiatiefvoorstel van wet wordt in de zin van de Grondwet pas gesproken wanneer het is aangenomen door de Tweede Kamer c.q. de verenigde vergadering. In grondwettelijke zin is van een wetsvoorstel van de regering eerst sprake, wanneer het bij de Tweede Kamer is ingediend». De aan het woord zijnde leden waren van mening dat de formulering in de tweede zin op gespannen voet stond met artikel 73, 1o Gw. Daar is reeds sprake van een wetsvoorstel indien de Raad van State wordt gehoord. Voorts is de tweede zin in strijd met het bepaalde in het voorgestelde artikel 15, 1a en artikel 15 b. Verder is artikel 15, lid 2, tweede zin in strijd met de eerst geciteerde zin en daarenboven het artikel 82 Gw. Gaarne zouden de leden hierover het oordeel van de regering vernemen.

Bladzijde 8 van de Memorie van Antwoord stelt onder andere dat bij k.b. vast te stellen algemeen verbindende voorschriften steeds bij A.M.v.B moeten worden gesteld. Betekent dit dat de regering

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Pröpper (CDA), Houben-Sipman (CDA), Mastik-Sonnevelt (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), (voorzitter), Tjeenk Willink (PvdA), Van Boven (VVD), Talsma (VVD), Vis (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Vogt (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

voornemens is in toekomstige wetsvoorstellen te bepalen dat algemeen verbindende voorschriften uitsluitend bij A.M.v.B. of ministeriële regeling mogen worden vastgesteld?

Op bladzijde 5 van het Eindverslag stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie «dat de invloed van de Staten-Generaal op de wetgeving in materiële zin versterkt moet worden». De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne vernemen of de regering deze zienswijze deelt.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** constateerden dat slechts marginaal gebruik was gemaakt van de mogelijkheden die de Grondwetsherziening van 1983 bood om de wet op de Raad van State daaraan aan te passen. Zij hadden begrip voor het feit dat er op dit moment niet wordt overwogen om een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving in te stellen. Zij deelden de mening van de bewindslieden dat het beter is om de gevolgen van een reorganisatie in verband met de voorstellen van Arob-rechtspraak in twee instanties en de definitieve voorzieningen inzake kroongeschillen af te wachten.

Bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet in de Eerste Kamer op 22 december 1987, heeft de woordvoerder van de fractie van de P.v.d.A. er met nadruk op gewezen het ongewenst te vinden dat de Raad van State niet langer behoeft te worden gehoord over een wijziging van een begroting (Handelingen Eerste Kamer, 22 december 1987, blz. 11–343). Deze leden hadden aan het destijds door hun fractie ingenomen standpunt niets toe te voegen. Zij constateerden dat een wijziging van de begroting, een wet in formele zin blijft. De enige verandering die optreedt is dat in het formulier van afkondiging ingevolge artikel II van het onderhavige wetsvoorstel de woorden «de Raad van State gehoord, en» vervallen. Deze leden stelden de vraag wat de reden kan danwel mag zijn dat bij de ingediende begrotingswijzigingen onder de nummers 20 945, 20 946, 20 949 en 20 958 de koninklijke boodschap bij de indiening ontbreekt.

De aan het woord zijnde leden waren van mening dat in artikel 26, tweede lid ten onrechte de verwijzing naar artikel 15, vierde lid niet is aangepast aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde tekst van artikel 15, zo dat de verwijzing in artikel 26, tweede lid voornoemd zou behoren te gaan luiden: artikel 15, derde lid.

Deze leden hadden geconstateerd dat de term «initiatiefvoorstel» aanleiding kan zijn tot «spraakverwarring». «Van een initiatiefvoorstel van wet wordt in de zin van de Grondwet pas gesproken, wanneer het is aangenomen door de Tweede Kamer c.q. de verenigde vergadering.» aldus de Memorie van Antwoord (19 890 nr. 5) op bladzijde 6. Gelet op de totstandkoming van het grondwetsartikel dient die conclusie getrokken te worden. In reactie op een opmerking van de woordvoerder van de C.D.A.-fractie in de Tweede Kamer merkt de minister van Binnenlandse Zaken op: «De passage in de Memorie van Antwoord, waar zij op doelt had betrekking op deze term zoals die in artikel 84 van de Grondwet wordt gebruikt. Door die passage is wellicht de indruk gewekt dat het niet mogelijk zou zijn, van een initiatiefvoorstel te spreken voordat dat is aanvaard, en dat is niet bedoeld. De bepaling in de Grondwet houdt in dat van een initiatiefvoorstel wordt gesproken ook voordat het is aanvaard.» Handelingen Tweede Kamer 14 september 1988, bladzijde 104–5836. Dienden deze leden beide passages zo te lezen dat het verschil in de term zoals gebruikt in artikel 84 Grondwet en zoals deze in de praktijk wordt gebezigd zit in de toevoeging «van wet»?

Een soortgelijke «spraakverwarring» bestaat over het woord «initiatiefnemer». In de Nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer (19 890, nr. 7) wordt op bladzijde 5 opgemerkt dat het recht van initiatief niet bij 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 om de Raad van State over een initiatiefvoorstel opnieuw om advies te vragen.» Uit deze zinsnede zou a contrario kunnen worden afgeleid dat in eerste instantie het lid dat het initiatiefvoorstel aanhangig heeft gemaakt wel zelfstandig het advies van de Raad van State mag vragen.

De Memorie van Antwoord (bladzijde 6) sluit dat op zichzelf niet uit, maar artikel 15a, eerste lid van het onderhavige wetsvoorstel wel.

Deze leden zouden in dit verband een nadere toelichting willen hebben op de passage: «Wij (menen) dat van het «in behandeling nemen» van een initiatiefvoorstel sprake is, zodra de Tweede Kamer zich over de inhoud van het voorstel gaat buigen. Dat betekent naar ons oordeel dat het advies van de Raad van State dient te zijn ontvangen (en de initiatiefnemer daarop een reactie heeft gegeven), voordat de leden van de kamercommissie waaraan het Presidium het desbetreffende initiatiefvoorstel heeft verzonden, hun inbreng voor het (voorlopig) verslag gaan opstellen.» Het recht van initiatief berust weliswaar niet bij het individuele kamerlid, maar deze moet wel een reactie geven op het advies van de Raad van State. Dat lijkt een weinig logische redenering. In de stukken wordt er steeds op gewezen dat degene die het initiatief neemt, voor de verdere gang van zaken dient te zorgen met betrekking tot de onderscheiden verantwoordelijkheden in het wetgevingsproces. Op die grond wordt onder andere voor de Tweede Kamer met betrekking tot wetsvoorstellen van de zijde van de regering, als voor de Eerste Kamer met betrekking tot alle wetsvoorstellen en de mogelijkheid tot het zelfstandig vragen van een (nader) advies aan de Raad van State afgewezen.

De voorzitter van de commissie,
Mevrouw J. H. B. van der Meer

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld