

Zitting 1979–1980

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. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies Raad van State van het Koninkrijk

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 juli 1979

Nr. 4

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 1979, no. 76, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp van Rijkswet met memorie van toelichting, houdende 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.

De Raad van State van het Koninkrijk stemt er mede in, dat dit college, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies en bijstand in één hoofdstuk van de Grondwet worden ondergebracht. Hij is evenwel van oordeel dat het aanbeveling verdient de bepalingen met betrekking tot de Raad van State, die tot de Algemene Rekenkamer en die tot de vaste colleges van advies en bijstand in drie afzonderlijke paragrafen onder te brengen. Dit ten einde het wezenlijke verschil in karakter duidelijker te doen uitkomen. De Raad van State heeft op het gebied van de advisering met betrekking tot de wetgeving een algemene taak en verschilt daardoor reeds zeer duidelijk van andere colleges. Hij heeft bovendien taken te vervullen op het terrein van de beslissing van bestuursgeschillen in administratief beroep en door rechtspraak. Ook daarin ligt een essentieel verschil met de andere in dit hoofdstuk van de Grondwet behandelde colleges. De Raad is mitsdien werkzaam zowel op het gebied van wetgeving, van bestuur als van rechtspraak. Voorts is de Raad in bepaalde gevallen belast met de waarneming van het Koninklijk gezag. Het college is van oordeel dat deze bijzondere opdrachten eveneens in de systematiek van de Grondwet tot uitdrukking dienen te komen.

Ook de grondwettelijke regeling van de Algemene Rekenkamer dient naar 's Raads oordeel in een afzonderlijke paragraaf te worden ondergebracht.

Op het terrein van de inkomsten en uitgaven van het Rijk is zij krachtens de Grondwet belast met een onafhankelijke algemene controlerende taak die in het Nederlandse staatsbestel met geen andere vergelijkbaar is. De systematiek van de Grondwet dient daaraan uitdrukking te geven.

Uit hetgeen hiervoor is gesteld volgt, dat naar 's Raads oordeel de artikelen 4.4 en 4.5 dienen te worden vervangen door bepalingen voor elk van de drie (in de eerste paragraaf van dit advies) genoemde groepen afzonderlijk, in het kader van respectievelijk de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3. Tegen een bepaling die zonder onderscheid betrekking heeft op alle in hoofdstuk 4 behandelde colleges heeft de Raad ook inhoudelijk bezwaar. Zo is het college van oordeel, dat aan de Raad van State niet «krachtens» de wet andere dan in dit hoofdstuk genoemde taken moeten kunnen worden opgedragen. Zulke in delegatie-wetgeving tot stand gekomen opdrachten passen niet bij de positie van de Raad van State in ons staatsbestel. Hetzelfde geldt, naar 's Raads oordeel, voor de Algemene Rekenkamer.

Uit artikel 4.1, eerste lid, van het ontwerp volgt, in samenhang met artikel 4.4, dat aan de wetgever wordt overgelaten uit te maken of de Raad in pleno dan wel een Afdeling van de Raad zal adviseren over voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en voorstellen tot goedkeuring van verdragen. De Raad acht zulk een ontwikkeling onwenselijk. Wanneer van de zijde van de Raad van State is aangedrongen op het openen in de Grondwet van de mogelijkheid tot het instellen van een Afdeling wetgeving, geschiedde dit uitsluitend met de bedoeling te komen tot een doelmatige inwendige organisatie en werkverdeling. Zoals de Raad reeds eerder tot uitdrukking heeft gebracht, is hij geenszins van oordeel dat een situatie zou mogen worden geschapen waarbij een aantal leden van de Raad, namelijk zij die geen deel zouden uitmaken van de Afdeling wetgeving, wettelijk zouden kunnen worden uitgesloten van deelname aan de adviserende arbeid op dat gebied. De Raad geeft dan ook in ernstige overweging een grondwettelijke formulering te kiezen, die het de Raad mogelijk maakt zelf te beoordelen of hij een advies wil doen uitbrengen door de Afdeling wetgeving dan wel door de Raad in pleno. Wel kan het college zich verenigen met de gedachte, dat het orgaan waaraan advies wordt uitgebracht, kan voordere dat dit door de plenaire Raad zal worden vastgesteld.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 4.1. beoogt, blijkens de memorie van toelichting (bladzijde 3, bovenaan)¹, de wetgever vrij te laten ook voor de Tweede Kamer de gelegenheid te openen, of deze eventueel de plicht op te leggen, zelf in bepaalde gevallen het advies van de Raad te vragen. In het advies, door de vierde afdeling van de Raad uitgebracht over de Proeve van een nieuwe Grondwet (Stcrt. 13 februari 1968, no. 31), gaf die afdeling na afweging van de voor- en nadelen, er de voorkeur aan het karakter van de Raad van State, als college dat uitsluitend advies uitbrengt aan de regering, te handhaven. De afdeling wees erop, dat de in het geding zijnde uitbreiding van de adviserende functie moeilijkheden kan opleveren. De Raad zou, aldus genoemd advies, in het openbaar betrokken kunnen worden bij politieke controversen. Voorts zou bij aanvaarding door de Staten-Generaal van een initiatief voorstel het geval zich kunnen voordoen dat de Raad van State tweemaal over hetzelfde ontwerp advies zou moeten uitbrengen, eerst aan de Tweede Kamer, daarna aan de Kroon.

De Raad is thans evenwel van oordeel, dat de genoemde bezwaren niet beslissend zijn. Hij kan zich daarom verenigen met het aan artikel 4.1, eerste lid, ten grondslag liggende denkbeeld. Het college overweegt daarbij tevens, dat door de komende openbaarheid van 's Raads wetgevingsadviezen deze toch reeds, anders dan voorheen, mede voorwerp van de gedachtenwisseling tussen kabinet en parlement kunnen worden. De Raad is echter van oordeel dat de memorie van toelichting niet stilzwijgend aan een en ander mag voorbijgaan.

¹ Bijl. III, blz. 37, eerste alinea

Blijkens de memorie van toelichting denkt het kabinet vooral of uitsluitend aan advisering aan regering en Tweede Kamer. De voorgestelde tekst van artikel 4.1, eerste lid, houdt deze beperking niet in. Ook elders blijkt niet van enige grondwettelijke beperking, met name niet uit artikel 4.4., eerste lid. Naar 's Raads oordeel dient de Grondwet zelf aan te geven aan welke organen de adviezen over de in artikel 4.1, eerste lid, genoemde onderwerpen kunnen worden uitgebracht.

Naar de mening van de Raad dienen de drie taken, vervat in artikel 4.1, eerste en tweede lid, van het ontwerp, in drie afzonderlijke artikelleden te worden vermeld. Historisch moge het samenvatten van de werkzaamheden van de Raad bij het Kroonberoep en die bij de rechtspraak verantwoord zijn, er bestaan tussen deze beide zeer fundamentele verschillen. Zij vormen thans beide originele – in de Grondwet vast te leggen – taken, onderling en van het adviseren over wetgeving wel te onderscheiden.

Met instemming nam de Raad er kennis van, dat het ontwerp het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State in de Grondwet handhaaft, alsmede van de bepaling, dat de Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent en de vermoedelijke opvolger van de Koning na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar van rechtswege zitting in de Raad hebben.

De Raad is van oordeel dat, nu rechtspraak een belangrijk deel van 's Raads taak is, ook grondwettelijk de onafhankelijkheid zijner leden dient te worden vastgelegd door de bepaling dat de benoeming voor het leven geschiedt.

Behoudens de hierboven ontwikkelde bezwaren stemt de Raad in met artikel 4.4 van het ontwerp en met het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat bij de benoeming van leden van de Raad van State niet de procedure voor de benoeming van leden voor de Hoge Raad dient te worden gevolgd. De wijze waarop dit standpunt in de memorie van toelichting wordt toegelicht verdient echter naar 's Raads oordeel herziening. Ten onrechte wordt daarbij in het geding gebracht het recht van aanbeveling door de Raad zelf. Dat recht vloeit, voor wat de Hoge Raad betreft, niet uit de Grondwet voort. Deze bepaalt slechts dat de Hoge Raad van een ontstane vacature aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kennis geeft, waarna deze een bindende voordracht van drie personen opstelt waaruit de Kroon een keuze doet. Het recht – en de plicht – tot het doen door de Hoge Raad van een aanbeveling steunt op artikel 85 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Het recht – en de plicht – tot het doen door de Raad van State van een aanbeveling voor de benoeming in een vacature ligt vast in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Raad van State. Beide colleges dienen derhalve een aanbeveling te doen en in beide gevallen steunt zulks niet op de Grondwet doch op de wet.

Het is dan ook niet zo dat «de Raad in feite een belangrijke invloed» zou krijgen op zijn samenstelling: noch de aanbevelingen van de Hoge Raad, noch die van de Raad van State zijn bindend. De werkelijke vraag is of de Tweede Kamer al dan niet in de benoemingsprocedure moet worden betrokken, hetgeen bij de Hoge Raad onder de huidige Grondwet wel het geval is. Daarvoor zou kunnen pleiten, dat het huidige voorstel beoogt de mogelijkheid te openen dat de wetgever ook adviezen van de Raad aan de Tweede Kamer mogelijk zal maken.

Naar 's Raads oordeel dient de bestaande procedure van benoeming gehandhaafd te blijven, omdat het binden van de Kroon aan een beperkte voordracht, gelijk bij een benoeming in de Hoge Raad het geval is, niet wenselijk is. De veelheid van taken van de Raad, zich uitstrekkend over het gehele gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak, brengt mede, dat vele factoren dienen te worden afgewogen bij de benoeming van nieuwe leden, niet in de laatste plaats in verband met de reeds in de Raad aanwezige deskundigheid en de daar gevoelde behoefte aan aanvulling daarvan. Daar-

naast spelen ook overwegingen van levensbeschouwelijke en politieke aard een rol. Een procedure als die welke geldt met betrekking tot de Hoge Raad mondt uit in een keuze uit een zeer beperkt aantal personen en komt de Raad daarom onwenselijk voor.

Met betrekking tot artikel 4.3 geeft de memorie van toelichting (bladzijde 16)² aan, dat in dit artikel, op een enkele afwijking na, het bepaalde in artikel 87 van de huidige Grondwet is overgenomen. In het voorgestelde artikel is immers weggelaten dat de vaste colleges advies geven «aan de regering». De Raad stemt met deze wijziging in, maar wijst erop, dat in het te dezen ook toepasselijke eerste lid van artikel 4.4 is weggelaten het thans in artikel 87 vervatte voorschrift dat de wet regelen inhoudt omtrent benoeming in de vaste colleges.

Het komt de Raad voor, dat de benoeming van de leden van deze colleges een zaak van zodanig gewicht is, dat een wettelijke regeling daarvan door de Grondwet dient te worden verzekerd. De Raad meent dat weliswaar in een aantal gevallen ook de rechtspositie van de leden van deze colleges wettelijke regeling behoeft, maar dat zulks niet altijd het geval zal zijn, zodat een grondwettelijk voorschrift ter zake in het voorstel naar 's Raads oordeel terecht achterwege is gebleven.

Artikel 4.5, eerste lid, van het ontwerp gaat uit van een onderscheid tussen beleidsadviezen en andere adviezen. De Raad is van oordeel dat dit onderscheid niet voldoende scherp is en dat het daarom niet in een grondwetsbepaling dient te worden vastgelegd. De memorie van toelichting omschrijft (bladzijde 20)³ «beleidsadviezen» als: «de adviezen uitgebracht met het oog op het te vormen beleid». Daargelaten dat deze definitie niet veel meer inhoudt dan een omzetting van woorden, meent de Raad dat het woord «beleid» een zo ruime scala van betekenissen heeft, dat het als criterium ongedeelijk is. Hetgeen de memorie van toelichting daarvan zegt, kan de Raad niet tot een andere opvatting brengen. Naast wetgevingsadviezen wordt, aldus de memorie van toelichting, «gedacht aan adviezen over, of die leiden tot, beleidsnota's aan het parlement». Zou dit wijzen op min of meer grote lijnen van beleid, verderop wordt gesteld dat soms ook «een advies over een concreet geval als beleidsadvies moet worden beschouwd». Bij parlementaire en andere discussies over de vraag of in een concreet geval al dan niet van een «beleidsadvies» sprake is, dient, naar 's Raads oordeel, te worden vermeden dat de Grondwet in het geding wordt gebracht. Het komt de Raad voor dat het gemaakte onderscheid ook onnodig is. De wet die de openbaarheid van bestuur regelt kan de plicht tot openbaar maken zo veel of weinig beperken als de wetgever nuttig acht, op grondslag van het beginsel van openbaarheid in de Grondwet vastgelegd. Op grond van het voorgaande ware naar 's Raads oordeel het woord «beleidsadviezen» in artikel 4.5, eerste lid, te vervangen door: adviezen.

In artikel 4.5, tweede lid, ware naar 's Raads oordeel te schrijven «door of vanwege de Koning.» De Raad moge ter zake verwijzen naar hegeen hij op dit punt heeft opgemerkt in zijn advies van 18 juli 1979, nr. 4, inzake verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het Koningschap.

Memorie van toelichting.

De Raad kan zich verenigen met hetgeen op bladzijde 3⁴ van de memorie van toelichting wordt aangevoerd ter ondersteuning van het standpunt, dat de Sociaal-Economische Raad geen afzonderlijke vermelding in de Grondwet behoeft. Wellicht ware aan het betoog toe te voegen dat op ander dan sociaal-economisch gebied zeer belangrijke adviesorganen werkzaam zijn, die ook niet in de Grondwet afzonderlijk vermelding behoeven. Daarbij ware te denken aan de Wetenschappelijke Raad van Advies voor het regeringsbeleid, de Raad van Advies voor het wetenschapsbeleid en andere.

² Bijl. III, blz. 44, toel. op art. 4.3, eerste alinea

³ Bijl. III, blz. 46, laatste alinea

⁴ Bijl. III, blz. 37, par. 3

De Raad wijst erop, dat naar zijn oordeel op bladzijde 9⁵ tweede volle alinea, eerste volzin in te absolute zin wordt gesteld «dat de Grondwet thans niet toelaat een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen». De meningen op dit punt zijn verdeeld. Het in de memorie van toelichting op zo absolute wijze ingenomen standpunt berust op een literair-historische interpretatie van artikel 85 Grondwet die met betrekking tot andere grondwetsvoorschriften geenszins pleegt te worden gevolgd. De passage ware derhalve genuanceerder te formuleren.

Het gestelde in de memorie van toelichting op bladzijde 17⁶, eerste volle alinea, laatste volzin, wekt de indruk dat het eerste lid van artikel 4.4 geen delegatie toelaat. Zulks is echter gezien de formulering van het eerste lid wel het geval.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft u in overweging het ontwerp van Rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan het vertegenwoordigend lichaam van de Nederlandse Antillen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
M. Ruppert

⁵ Bijl. III, blz. 40, vierde alinea

⁶ Bijl. III, blz. 45, eerste alinea, laatste volzin

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State van 25 juli 1979, no. 4.

Gelet op het opschrift van hoofdstuk 4, ware in het intitulé de woorden «... van advies en bijstand» te doen vervallen en ware tussen de woorden «en» en «vaste» in te voegen: overige.

In het eerste en tweede lid van artikel 4.1, ware in plaats van «daarvan» te lezen: van die Raad.

In de artikelen 4.1 en 4.2 ware in plaats van «koninklijk besluit» te lezen: Koninklijk Besluit.

Op bladzijde 1 van de memorie van toelichting ware aan het begin van de laatste alinea aan te geven of de aanduiding «Het hoofdstuk» betrekking heeft op het onderhavige ontwerp dan wel op het voorstel van de Staatscommissie.

Op bladzijde 6 van de memorie van toelichting dient de spatie tussen de woorden «... verschillen» en «Binnen...» te vervallen. Desgewenst kan een spatie worden opgenomen tussen de eerste en de tweede volzin van de eerste volledige alinea.

In de vijfde regel van bladzijde 9 van de memorie van toelichting ware in plaats van «...mening van de Grondwet» te lezen: mening dat de Grondwet.

In de tweede volledige alinea van bladzijde 9 van de memorie van toelichting ware de redactie van de zinsnede «...moet worden aangenomen, dat de Grondwet thans niet toelaat...» enigszins te nuanceren.

Gelet op de volgorde in de Wet op de Raad van State ware in de vijfde regel van bladzijde 10 van de memorie van toelichting als eerste te noemen: de afdeling voor de geschillen van bestuur en daarna de afdeling rechtspraak.

Op bladzijde 12 van de memorie van toelichting ware in regel 8 in plaats van «het tweede lid» te lezen: de tweede volzin.

Op bladzijde 13 van de memorie van toelichting wordt onder «Derde lid» gesproken over het lidmaatschap, waar bedoeld zal zijn het van rechtswege zitting hebben.

Op bladzijde 15 van de memorie van toelichting ware in de voorlaatste volzin van de tweede alinea in plaats van «artikel 72» te lezen: artikel 79.

In regel 24 van bladzijde 20 van de memorie van toelichting ware in plaats van «dit neemt niet weg» te lezen: dit neemt niet weg.

Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 31 januari 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 mei 1979, nr. 76, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies betreffende het ontwerp van Rijkswet, houdende 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, rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juli 1979, nr. 4, en door hem ontvangen op 6 augustus 1979, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State van het Koninkrijk stemt ermee in, dat dit college, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies en bijstand in één hoofdstuk van de Grondwet worden ondergebracht. Hij is evenwel van oordeel dat het aanbeveling verdient de bepalingen met betrekking tot de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies en bijstand in drie afzonderlijke paragrafen onder te brengen. Dit ten einde het wezenlijke verschil in karakter duidelijker te doen uitkomen. De Raad is van mening, dat zijn algemene adviestaak met betrekking tot de wetgeving, alsmede zijn taken met betrekking tot de advisering inzake bestuursgeschillen in administratief beroep, de rechtspraak en de waarneming van het koninklijk gezag, in de systematiek van de Grondwet tot uitdrukking dienen te komen. Ook de grondwettelijke regeling van de Algemene Rekenkamer dient naar 's Raads oordeel in een afzonderlijke paragraaf te worden ondergebracht. Op het terrein van de inkomsten en uitgaven van het Rijk is de Algemene Rekenkamer krachtens de Grondwet belast met een onafhankelijke algemene controlerende taak die in het Nederlandse staatsbestel met geen andere vergelijkbaar is. De systematiek van de Grondwet dient, aldus de Raad, daaraan uitdrukking te geven.

Alvorens in te gaan op de hier weergegeven opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk wijzen wij op het volgende. In enkele van de verderop in dit rapport nog te bespreken opmerkingen van de Raad hebben wij aanleiding gevonden het aantal artikelen van het voorgestelde vierde hoofdstuk van de nieuwe Grondwet met twee uit te breiden. De aan de Raad voorgelegde artikelen 4.1 en 4.2 zijn vervangen door de artikelen 4.1 t/m 4.4. Deze uitbreiding heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de nummering van de overige artikelen. In hetgeen hierna volgt zal, indien daartoe aanleiding bestaat, de nieuwe nummering van de artikelen en artikelleden steeds tussen haakjes achter de oorspronkelijke nummering worden vermeld.

In reactie op de opmerkingen van de Raad betreffende de indeling van het voorgestelde vierde hoofdstuk in paragrafen, wijzen wij er allereerst op dat het voorgestelde hoofdstuk in de nieuwe opzet slechts een zevental artikelen bevat. Twee daarvan zijn gewijd aan de Raad van State, twee aan de Algemene Rekenkamer, een aan de overige vaste colleges; de twee laatste artikelen bevatten bepalingen die gelijkelijk gelden voor alle in hoofdstuk 4 genoemde colleges. Indien men de artikelen over de Raad van State en de artikelen over de Algemene Rekenkamer in twee afzonderlijke paragrafen zou onderbrengen, zou dat naar onze mening moeten leiden tot het creëren van nog twee paragrafen, nl. een voor artikel 4.5 en een voor de artikelen 4.6 en 4.7 gezamenlijk. Immers, de artikelen 4.6 en 4.7 hebben als gezegd betrekking op alle in hoofdstuk 4 genoemde colleges. Het resultaat zou derhalve zijn dat een hoofdstuk, dat slechts zeven artikelen omvat, zou worden onderverdeeld in vier paragrafen van een of twee artikelen elk. Tegen een dergelijke constructie hebben wij bezwaar vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek en systematische opbouw van de Grondwet. Het aantal paragrafen zou tot drie beperkt kunnen blijven indien de gedachte van de Raad gevolgd zou

worden om de artikelen 4.4 en 4.5 (thans 4.6 en 4.7) te vervangen door afzonderlijke bepalingen voor de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies. Zulks in het kader van respectievelijk de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3 (thans 4.1, 4.3 en 4.5). Verwezenlijking van deze gedachte zou evenwel leiden tot het creëren in het vierde hoofdstuk van driemaal een tweetal artikelen, welke inhoud nagenoeg gelijklopend zou zijn. Dit komt ons vanuit wetgevingstechnisch oogpunt evenmin aantrekkelijk voor en wij menen dan ook deze gedachte niet te moeten volgen.

Voorts merken wij op dat in de huidige Grondwet noch aan de Raad van State, noch aan de Algemene Rekenkamer een afzonderlijke paragraaf is gewijd. De artikel 83 t/m 85 welke over de Raad van State handelen, komen voor in de zevende afdeling van het tweede hoofdstuk; deze afdeling draagt als opschrift «Van de Raad van State, de Ministers, de Staatssecretarissen en de vaste colleges van advies en bijstand». Artikel 193, dat betrekking heeft op de Algemene Rekenkamer, maakt deel uit van het negende hoofdstuk («Van de Financiën»).

Tenslotte zij erop gewezen dat de staatscommissie-Cals/Donner evenmin termen aanwezig heeft geacht om de bepalingen inzake de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in afzonderlijke paragrafen te plaatsen. In haar visie, die in het wetsontwerp is gevolgd, dienden deze bepalingen gebracht te worden in een onverdeeld hoofdstuk 4 («Vaste Colleges»).

Een en ander overziende zijn wij tot de slotsom gekomen dat het voorgestelde hoofdstuk 4 niet in paragrafen dient te worden onderverdeeld. Dat de Raad van State en de Algemene Rekenkamer beide een geheel eigen, van andere colleges verschillend, karakter hebben, onderschrijven wij. Daaraan doet de gekozen opzet echter onzes inziens niet te kort. Wij zijn van mening dat in die opzet zowel de Raad van State als de Algemene Rekenkamer zelfs duidelijker dan in de huidige Grondwet een eigen plaats verkrijgt, die recht doet aan de gewichtige taken die door beide colleges worden vervuld. In dit verband tekenen wij nog aan dat enkele taken van beide colleges afzonderlijk worden vermeld buiten hoofdstuk 4. Zo wordt in het voorgestelde artikel 2.1.15 gewag gemaakt van de uitoefening van het koninklijk gezag door de Raad van State. Voorts wordt in het voorgestelde artikel 5.2.7 (in het grondwetsherzieningsontwerp inzake de begroting) melding gemaakt van het onderzoeken van de rekening door de Algemene Rekenkamer in het kader van de verantwoording van het financiële beheer aan de Staten-Generaal.

Hoewel wij als gezegd een onderverdeling van hoofdstuk 4 in paragrafen afwijzen, hebben wij in de opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk aanleiding gevonden wijziging te brengen in het opschrift van hoofdstuk 4. Wij stellen voor dit naar analogie van het opschrift boven de zevende afdeling van het tweede hoofdstuk van de huidige Grondwet te doen luiden: «Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges». Het eigen karakter van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer wordt hierdoor nog nader geaccentueerd.

Naast de uit zijn bovenvermelde visie voortvloeiende systematische bezwaren tegen de artikelen 4.4 en 4.5 (thans 4.6 en 4.7) heeft de Raad ook inhoudelijk bezwaar tegen het tweede lid van artikel 4.4 (thans 4.6). Het college is van oordeel, dat aan de Raad van State niet «krachtens» de wet andere dan in dit hoofdstuk genoemde taken moeten kunnen worden opgedragen. Zulke in delegatie-wetgeving tot stand gekomen opdrachten passen niet bij de positie van de Raad van State in ons staatsbestel. Hetzelfde geldt, naar 's Raads oordeel, voor de Algemene Rekenkamer.

Wij delen het bezwaar van de Raad tegen het tweede lid van artikel 4.4 (thans 4.6) niet.

Onder de geldende Grondwet werd en wordt algemeen aangenomen dat de taken van de Raad van State daarin niet limitatief zijn opgesomd. In dit verband wijzen wij in de eerste plaats op de taak van de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Deze taak vindt in de huidige Grondwet geen basis. Toch wordt de grondwettigheid ervan thans door niemand in twijfel getrokken.

Voorts wijzen wij op artikel 15, derde lid, Wet op de Raad van State. Krachtens dat artikel wordt de Raad onder meer gehoord in de gevallen waarin een wet of algemene maatregel van bestuur dit voorschrijft. De huidige Grondwet vormt derhalve op het punt van de taken van de Raad van State geen gesloten systeem. De Grondwet schrijft thans ook niet voor dat de wet zelf deze taakopdracht uitputtend moet regelen. Delegatie is geoorloofd, zoals blijkt uit het hiervoor reeds genoemde artikel 15, derde lid van de Wet op de Raad van State, op grond waarvan ook een algemene maatregel van bestuur het horen van de Raad verplicht kan stellen.

De taak van de Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 193 van de Grondwet geregeld in de Comptabiliteitswet. Krachtens artikel 76 van deze wet is de Rekenkamer ook belast met de werkzaamheden die haar bij andere wettelijke voorschriften zijn of worden opgedragen. De term «wettelijk voorschrift» is ruimer dan wet in formele zin. Een toepassing van artikel 76 Comptabiliteitswet is artikel 23 van het Grootboekbesluit waarin aan de Algemene Rekenkamer een registratietaak is opgedragen.

De Grondwet staat derhalve thans niet in de weg aan het krachtens de wet opdragen van andere taken aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer. Artikel 4.4, tweede lid (thans 4.6, tweede lid) geeft de wetgever dan ook, anders dan de Raad kennelijk meent, niet meer bevoegdheden dan deze onder de thans geldende Grondwet reeds heeft. Men zou zelfs kunnen stellen dat de formulering van de onderhavige bepaling beperkter is omdat daarin nadrukkelijk is vastgelegd dat niet bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur andere taken aan de Raad of de Algemene Rekenkamer kunnen worden opgelegd. Wij zien dan ook geen aanleiding de tekst van dit artikelid te wijzigen. Wel hebben wij naar aanleiding van de opmerking van de Raad de memorie van toelichting op dit punt enigszins gewijzigd.

De Raad van State van het Koninkrijk merkt vervolgens op het een onwenselijke ontwikkeling te achten, indien aan de wetgever wordt overgelaten uit te maken of de Raad in pleno, dan wel een afdeling van de Raad zal adviseren over voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en voorstellen tot goedkeuring van verdragen. De Raad is van oordeel dat niet een situatie zou mogen worden geschapen waarbij een aantal leden van de Raad, namelijk zij die geen deel zouden uitmaken van de Afdeling wetgeving, wettelijk zouden kunnen worden uitgesloten van deelname aan de adviserende arbeid op dat gebied. De Raad geeft dan ook in ernstige overweging een grondwettelijke formulering te kiezen, die het de Raad mogelijk maakt zelf te beoordelen of hij een advies wil doen uitbrengen door de Afdeling wetgeving dan wel door de Raad in pleno. Wel zegt de Raad zich te kunnen verenigen met de gedachte, dat het orgaan waaraan advies wordt uitgebracht, kan vorderen dat dit door de plenaire Raad zal worden vastgesteld.

Naar onze opvatting verdient het geen aanbeveling de Raad van State op dit punt te volgen. Wij geven er de voorkeur aan de wetgever ruimte te laten de adviestaak van de Raad op het terrein van de wetgeving nader in te richten. In dit verband vestigen wij de aandacht op het huidige artikel 85 van de Grondwet, dat de inrichting van de taak van de Raad op het terrein van de administratieve rechtspraak eveneens aan de wetgever overlaat. Deze heeft in artikel 63 Wet op de Raad van State bepaald dat een Afdeling rechtspraak belast is met de beslissing van geschillen, haar bij de wet opgedragen. Ook ten aanzien van de geschillen van bestuur heeft de wetgever bepaald, in artikel 26 Wet op de Raad van State, dat een afdeling van de Raad belast is met het onderzoek van die geschillen en met het voordragen van een uitspraak dienaangaande. Hetgeen wij voorstaan betekent intussen niet dat verwezenlijking van de door de Raad gesuggereerde constructie grondwettelijk uitgesloten zou worden. Integendeel. Wij menen echter dat de Grondwet op het onderhavige punt de wetgever niet dient te binden, evenmin als dat in het huidige artikel 85 ten aanzien van de rechtsprekende taak is geschied. De wetgever zal naar eigen inzicht vorm dienen te geven aan de uitoefening van de adviestaak van de Raad op het terrein van de wetgeving. De door de Raad

voorgestelde constructie is een van de mogelijkheden waarvoor de wetgever daarbij kan opteren.

Het verheugt ons dat de Raad thans van oordeel is dat de bezwaren, die door de Vierde afdeling van de Raad in haar advies over de Proeve van een nieuwe Grondwet zijn aangevoerd tegen het openen van de mogelijkheid dat de Raad ook aan anderen dan de regering advies uitbrengt, niet beslissend zijn. De Raad kan zich daarom verenigen met het aan artikel 4.1, eerste lid, ten grondslag liggende denkbeeld. Het college overweegt daarbij tevens, dat door de komende openbaarheid van 's Raads wetgevingsadviezen deze toch reeds, anders dan voorheen, mede voorwerp van de gedachtenwisseling tussen kabinet en parlement kunnen worden. Gevolggevend aan de wens van de Raad hebben wij paragraaf 2 van het algemeen gedeelte van de toelichting enigszins uitgebreid.

Naar het oordeel van de Raad dient de Grondwet zelf aan te geven aan welke organen adviezen over de in artikel 4.1, eerste lid, genoemde onderwerpen zouden kunnen worden uitgebracht. Wij zijn van mening dat dit aan de wetgever dient te worden overgelaten. Daarbij ligt het voor de hand dat deze eerst en vooral zal denken aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal. Een detaillering in de grondwetstekst, zoals door de Raad bedoeld, achten wij niet wenselijk. Onzes inziens dienen er zo weinig mogelijk grondwettelijke belemmeringen in de weg te worden gelegd aan de vormgeving door de wetgever van de adviestaak van de Raad van State op het terrein van de wetgeving. Bovendien ligt de betekenis van artikel 4.1, eerste lid, naar ons oordeel vooral daarin dat het een waarborg geeft dat de Raad van State wordt gehoord over de in dat artikellid genoemde onderwerpen.

De Raad geeft voorts als zijn mening dat de drie taken vervat in artikel 4.1, eerste en tweede lid, van het ontwerp, in drie afzonderlijke artikelleden dienen te worden vermeld. De werkzaamheden van de Raad bij het Kroonbezoek en die bij de rechtspraak vormen thans beide, aldus de Raad, origineer – in de Grondwet vast te leggen – taken, onderling en van het adviseren over wetgeving wel te onderscheiden.

Wij kunnen met de opmerking van de Raad op dit punt instemmen en wij hebben het wetsontwerp en de toelichting dienovereenkomstig aangepast.

Wij namen er nota van dat de Raad instemt met de handhaving van het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State, en met de bepaling, dat de Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent en de vermoedelijke opvolger van de Koning na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar van rechtswege zitting in de Raad hebben.

De Raad merkt vervolgens op van oordeel te zijn dat, nu rechtspraak een belangrijk deel van 's Raads taak is, grondwettelijk de onafhankelijkheid zijner leden dient te worden vastgelegd door de bepaling dat de benoeming voor het leven geschiedt.

Wij merken hieromtrent het volgende op. In artikel 83 van de Grondwet is thans wat de benoeming betreft uitsluitend vastgelegd dat de Koning de leden van de Raad van State benoemt, en dat de samenstelling en bevoegdheid van de Raad worden geregeld door de wet. De huidige Grondwet houdt derhalve niet zelf een waarborg in voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van State. Sinds 1976 is deze waarborg overigens wel in de artikelen 3 en 3a Wet op de Raad van State neergelegd. De vice-president en de leden van de Raad van State worden volgens die artikelen bij koninklijk besluit voor het leven benoemd. Afgezien van ontslag op eigen verzoek en wegens het bereiken van de zeventigjarige leeftijd kunnen zij uitsluitend door de Raad zelf, bij met redenen omkleed besluit, ontslagen en op non-actief gesteld worden overeenkomstig de procedure voor ontslag en op non-actief stellen van de leden van de rechterlijke macht die voor het leven of voor een bepaalde tijd zijn benoemd (artikel 11–13a Wet op de Rechterlijke Organisatie). Voorts is in artikel 65 Wet op de Raad van State vastgelegd

dat de aanwijzing van de voorzitter en de leden en plaatsvervangende leden van de Afdeling rechtspraak voor het leven geschiedt. Op deze wijze is voldaan aan het vereiste van artikel 180 van de Grondwet, dat de leden van een college met administratieve rechtspraak in het hoogste ressort van het Rijk belast, voor hun leven worden aangesteld en dat zij slechts kunnen worden afgezet of ontslagen op de wijze en in de gevallen, bij de wet aangegeven. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Raad van State werd overwogen dat de eis van benoeming voor het leven van alle leden op zijn plaats is, omdat de grotere onafhankelijkheid die daar het gevolg van is, immers ook voor de gewichtige adviseerende werkzaamheden van de Raad van betekenis is te achten.

Met de Raad zijn wij van oordeel dat het de voorkeur verdient deze wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van State thans ook in de Grondwet zelf op te nemen. De Raad wees in dit verband reeds op de belangrijke taak van de Raad op het gebied van de rechtspraak. Daarnaast achten wij een grondwettelijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden ook wenselijk in verband met de, ook hiervoor genoemde, adviseerende werkzaamheden van de Raad, temeer daar de toekomstige openbaarheid van de adviezen van de Raad er naar alle waarschijnlijkheid toe zal leiden dat deze een grotere betekenis in het wetgevingsproces zullen verkrijgen. In artikel 4.2 hebben wij daarom in het tweede, derde en vierde lid thans de hoofdinhoud neergelegd van de artikelen 3 en 3a van de Wet op de Raad van State.

In zijn advies geeft de Raad van State van het Koninkrijk voorts te kennen dat hij kan instemmen met het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat bij de benoeming van leden van de Raad van State niet de procedure voor de benoeming van leden voor de Hoge Raad dient te worden gevolgd. De wijze waarop dit standpunt in de memorie van toelichting wordt toegelicht verdient echter naar 's Raads oordeel herziening. De Raad wijst erop dat de werkelijke vraag is of de Tweede Kamer al dan niet in de benoemingsprocedure voor leden van de Raad van State moet worden betrokken. Wij zijn met de Raad van mening – en hebben dat ook in de toelichting verwoord – dat dit niet het geval dient te zijn. Inschakeling van de Tweede Kamer bij de onderhavige benoemingsprocedure door het toekennen aan die Kamer van een recht van (bindende) voordracht, zou de keuze voor de regering bij de benoeming te zeer beperken. Bij een college als de Raad van State, dat, anders dan de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer, een belangrijke taak vervult als adviseur van de regering, dient de regering bij benoemingen in dat college naar ons oordeel niet gebonden te zijn aan zulk een beperkte voordracht. Wij erkennen dat de memorie van toelichting op dit punt voor verbetering vatbaar is en wij hebben haar daarom in bovenbedoelde zin gewijzigd.

De Raad wijst erop dat in het eerste lid van artikel 4.4 (thans 4.6) is weggelaten het thans in artikel 87 Grondwet vervatte voorschrift dat de wet regelen inhoudt omtrent benoeming in de vaste colleges. Het komt de Raad voor, dat benoeming van de leden van deze colleges een zaak van zodanig gewicht is, dat een wettelijke regeling daarvan door de Grondwet dient te worden verzekerd.

Wij zijn van mening dat, waar artikel 4.4, eerste lid (thans 4.6, eerste lid) reeds spreekt van «samenstelling», in die bepaling niet afzonderlijk melding behoeft te worden gemaakt van «benoeming». Naar ons oordeel kan de benoeming van de leden van een vast college begrepen worden geacht onder de samenstelling van dat college.

De Raad is van oordeel dat het in artikel 4.5 (thans 4.7) gehanteerde onderscheid tussen beleidsadviezen en andere adviezen niet voldoende scherp is en dat het daarom niet in een grondwetsbepaling dient te worden vastgelegd. De Raad meent dat het woord «beleid» een zo ruime scala van betekenissen heeft, dat het als criterium ondeugendelijk is. Bij parlementaire en andere discussie over de vraag of in een concreet geval al dan niet van een «beleidsadvies» sprake is, dient, naar 's Raads oordeel, te worden vermeden

dat de Grondwet in het geding wordt gebracht. Het komt de Raad bovendien voor dat het gemaakte onderscheid onnodig is. De wet die de openbaarheid van bestuur regelt kan de plicht tot openbaar maken zo veel of zo weinig beperken als de wetgever nuttig acht, op grondslag van het beginsel van openbaarheid in de Grondwet vastgelegd. Op grond van een en ander adviseert de Raad het woord «beleidsadviezen» in artikel 4.5, eerste lid (thans 4.7, eerste lid) te vervangen door: adviezen.

Nadere overweging van de onderhavige bepaling heeft ons tot de conclusie geleid, dat er geen bezwaar behoeft te bestaan tegen een wijziging van de bepaling in de door de Raad aangeduide zin. Het is inderdaad voorstelbaar dat de vaststelling van de precieze betekenis van een grondwettelijk begrip «beleidsadvies» in concrete gevallen moeilijkheden zou kunnen opleveren. Voorts is het in dit verband van belang dat de clauseule «volgens regels bij de wet te stellen» – een clauseule die eveneens is opgenomen in het algemene openbaarheidsartikel 5.2.11 – de wetgever voldoende ruimte biedt tot het beperken van de plicht tot openbaar maken van adviezen. In dit verband wijzen wij op artikel 3 van de onlangs tot stand gekomen Wet openbaarheid van bestuur, dat een verplichting tot openbaarmaking slechts voorschrijft voor die categorie van adviezen die met het oog op het te vormen beleid aan de centrale overheid zijn uitgebracht door niet-ambtelijke adviescommissies. Tevens kan worden gewezen op artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin uitdrukkelijk uitzonderingen op de openbaarheidsregels van de voorafgaande artikelen zijn neergelegd. Naar aanleiding van een en ander hebben wij het woord «beleidsadviezen» in artikel 4.5, eerste lid (thans 4.7, eerste lid) vervangen door: adviezen, en de memorie van toelichting in verband daarmee aangepast.

In artikel 4.5, tweede lid (thans 4.7, tweede lid) ware naar 's Raads oordeel te schrijven «door of vanwege de Koning». De Raad verwijst ter zake naar hetgeen hij op dit punt heeft opgemerkt in zijn advies van 18 juli 1979, nr. 4, inzake verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap. Onzerzijds veroorloven wij ons te verwijzen naar hetgeen wij ter zake hebben geantwoord in het nader rapport inzake het grondwetsherzieningsontwerp betreffende het koningschap. Het onderhavige wetsontwerp hebben wij dienovereenkomstig aangepast.

Memorie van toelichting

Het verheugt ons dat de Raad van State van het Koninkrijk zich kan verenigen met hetgeen in de memorie van toelichting wordt aangevoerd ter ondersteuning van het standpunt, dat de Sociaal-Economische Raad geen afzonderlijke vermelding in de Grondwet behoeft. De Raad stelt nog wel voor aan het betoog toe te voegen dat op ander dan sociaal-economisch gebied zeer belangrijke adviesorganen werkzaam zijn, die ook niet in de Grondwet afzonderlijk vermelding behoeven. Een toevoeging in de door de Raad bedoelde zin hebben wij in de toelichting aangebracht.

De Raad wijst er voorts op, dat naar zijn oordeel in het begin van de zesde alinea van de toelichting op artikel 4.1, eerste lid, in te absolute zin wordt gesteld «dat de Grondwet thans niet toelaat een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen». De meningen op dit punt zijn verdeeld, aldus de Raad. De passage ware derhalve genuanceerder te formuleren.

In deze opmerking van de Raad hebben wij aanleiding gevonden de volzin waarvan de door de Raad geciteerde passage een onderdeel vormt als volgt te formuleren: «Op grond van historische interpretatie van artikel 84 van de Grondwet en op grond van het huidige artikel 85 is het aanvechtbaar, dat de Grondwet thans toelaat een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen».

Volgens de Raad wekt het gestelde in de memorie van toelichting onder artikel 4.3 (thans 4.5) aan het slot van de vierde alinea, de indruk dat het eer-

ste lid van artikel 4.4 (thans 4.6) thans geen delegatie toelaat. Zulks is naar 's Raads oordeel echter gezien de formulering van het eerste lid wel het geval. Wij wijzen erop dat in de eerste alinea van de toelichting op artikel 4.4 (thans 4.6), uitdrukkelijk is vermeld dat artikel 4.4, eerste lid (thans 4.6, eerste lid) delegatie toelaat.

In een bijlage behorend bij zijn advies heeft de Raad van State van het Koninkrijk een aantal redactionele kanttekeningen opgenomen. Deze geven ons aanleiding het volgende op te merken.

De Raad geeft in overweging om, gelet op het opschrift van hoofdstuk 4, in het intitulé de worden «... van advies en bijstand» te doen vervallen en tussen de woorden «en» en «vaste» in te voegen: overige.

Aangezien in het intitulé van de grondwetsherzieningsontwerpen wordt aangegeven dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de *huidige* Grondwet, zou het niet juist zijn de suggestie van de Raad te volgen. Immers, de huidige Grondwet spreekt in artikel 87 niet van «overige vaste colleges» doch van «vast colleges van advies en bijstand».

De Raad stelt vervolgens voor in het eerste en tweede lid van artikel 4.1 (thans het eerste, tweede en derde lid van artikel 4.1) in plaats van «daarvan» te lezen: van die Raad.

Met de suggestie tot wijziging van het woord «daarvan» kunnen wij instemmen. Onze voorkeur gaat er echter naar uit in plaats van «van die Raad» te lezen: van de Raad.

De Raad merkt op dat in de artikelen 4.1 en 4.2 (thans de artikelen 4.1, 4.2 en 4.4) in plaats van «koninklijk besluit» ware te lezen: Koninklijk Besluit.

Wij wijzen erop dat wij in navolging van de staatscommissie Cals/Donner steeds als vaste regel hebben gehanteerd dat de woorden «koninklijk besluit» zonder hoofdletters worden geschreven. Als voorbeeld mogen wij wijzen op het inmiddels in eerste lezing aanvaarde artikel 8.5: «De tekst van de herziene Grondwet wordt bij koninklijk besluit bekend gemaakt, waarbij hoofdstukken, paragrafen en artikelen kunnen worden vernummerd en wijzigingen dienovereenkomstig kunnen worden veranderd» (Stb. 1979, nr. 390). Naar onze mening is er geen reden thans van deze vaste regel af te wijken.

Voor zover wij eerder in dit rapport niet reeds zijn ingegaan op de overige kanttekeningen van de Raad, geven wij gaarne gevolg aan deze kanttekeningen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van Rijkswet met gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegde tekst van het ontwerp van Rijkswet en de memorie van toelichting, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen te zenden.

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 Financien,
F. H. J. J. Andriessen

Oorspronkelijke tekst van het ontwerp van Rijkswet

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

In de Grondwet wordt het volgende opgenomen:

HOOFDSTUK 4 VASTE COLLEGES

Artikel 4.1

1. De Raad van State of een afdeling daarvan wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven.

2. De Raad of een afdeling daarvan is belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt de uitspraak voor. De wet kan aan de Raad of een afdeling daarvan de uitspraak in geschillen van bestuur opdragen.

3. De Koning is voorzitter van de Raad. De Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent en de vermoedelijke opvolger van de Koning hebben na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar van rechtswege zitting in de Raad.

4. De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit benoemd. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

Artikel 4.2

1. De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

2. De leden worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

3. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.

4. In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen.

5. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

Artikel 4.3

Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

Artikel 4.4

1. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges.
2. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan in dit hoofdstuk genoemde taken worden opgedragen.

Artikel 4.5

1. De beleidsadviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges worden openbaar gemaakt volgens regels bij de wet te stellen.
2. Adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die vanwege de Koning worden ingediend, worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal overgelegd.

ARTIKEL III

De artikelen 83–85, 87 en 193 van de Grondwet, alsmede het opschrift boven artikel 83 vervallen.

Lasten en bevelen, dat deze Rijkswet in het Staatsblad en het Publikatieblad van de Nederlandse Antillen zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie,

De Minister van Financiën,

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de huidige Grondwet vinden de Raad van State en de vaste colleges van advies en bijstand hun regeling in de zevende afdeling van het hoofdstuk «Van de Koning», welke getiteld is «Van de Raad van State, de Ministers, de Staatssecretarissen en de vaste colleges van advies en bijstand». In het onderhavige wetsontwerp worden deze colleges in een afzonderlijk hoofdstuk «Vaste colleges» ondergebracht, dat wordt geplaatst na de hoofdstukken over de regering en de Staten-Generaal. Dat met de regeling in een afzonderlijk hoofdstuk meer is beoogd dan een punt van systematiek komt in paragraaf 2 aan de orde. Bij deze wijziging in de opzet van de betreffende voorschriften is ook de Algemene Rekenkamer, waarover de huidige Grondwet in het hoofdstuk «Van de Financiën» een artikel bevat, in het nieuwe hoofdstuk «Vaste colleges» ondergebracht. Gezien de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer is dit hoofdstuk daarvoor de aangewezen plaats. De Staatscommissie, met wier voorstellen het bovenstaande overeenstemt, behandelt het hoofdstuk «Vaste Colleges» in haar Eindrapport, blz. 141–151.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Allereerst zijn twee artikelen opgenomen met betrekking tot onderscheidenlijk de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Vervolgens een artikel dat handelt over vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. In deze opzet verkrijgen zowel de twee met name genoemde als ook de overige colleges een eigen plaats. Het hoofdstuk vervolgt met een artikel, dat de regeling van de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van al deze colleges tot een taak van de wetgever maakt, en voorts uitdrukkelijk bepaalt dat de wetgever aan deze colleges ook andere dan in dit hoofdstuk genoemde taken kan opdragen. Het laatste artikel regelt de openbaarheid van de adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges.

Het onderhavige wetsontwerp volgt ingevolge artikel 5, derde lid, van het Statuut de procedure van Rijkswet wegens de daarin opgenomen wijziging van de grondwetsbepalingen inzake de Raad van State. De Raad is immers krachtens het Statuut Koninkrijksorgaan (artikel 13).

2. Advisering niet alleen aan de regering

Zoals reeds is opgemerkt, is met de regeling van de onderhavige colleges in een afzonderlijk hoofdstuk meer beoogd dan een andere systematische ordening. De werkzaamheden van deze colleges behoeven in beginsel niet te zijn beperkt tot of gericht op het functioneren ten behoeve van de regering alleen. Een dergelijke beperking kent de huidige Grondwet niet met betrekking tot de Algemene Rekenkamer (artikel 193). Zulk een beperking ligt ook niet besloten in artikel 87 betreffende de vaste colleges van advies en bijstand aan de regering. De betekenis van artikel 87 is immers niet dat het de wetgever een bevoegdheid verleent, doch dat het de regering de bevoegdheid ontnemt om zonder tussenkomst van de wetgever vaste colleges van advies en bijstand ten eigen behoeve in te stellen. Het staat met andere woorden de wetgever thans reeds vrij bij de instelling van colleges als hier bedoeld onder meer te bepalen dat hun functie niet tot werkzaamheden alleen ten behoeve van de regering beperkt zal zijn. Wij merken hierbij wel op dat de wetgever in het verleden van zijn bevoegdheid tot het instellen van adviescolleges die ook anderen dan de regering, bij voorbeeld het parlement, van advies zouden kunnen dienen, bepaald geen overmatig gebruik heeft gemaakt. In dit verband is veelzeggend de opmerking van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat het strikt genomen niet voorkomt dat adviesorganen aan het parlement adviseren. Evenmin, zo vervolgt de Raad, komt het voor dat het parlement rechtstreeks aan adviesorga-

nen advies vraagt.¹ De adviserende functie van de Raad van State wordt daarentegen krachtens de bestaande Grondwet (artikel 84) alleen uitgeoefend, wanneer de regering advies vraagt. Wij achten het van belang de wetgever ook vrij te laten voor de Tweede Kamer de gelegenheid te openen, of deze eventueel de plicht op te leggen, zelf het advies van de Raad te vragen bij voorbeeld met betrekking tot initiatiefvoorstellen van wet, die de Kamer overweegt. Bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de Staten-Generaal is dit ook reeds bepleit.² Ook zou de wetgever de Kamers de mogelijkheid kunnen bieden in geval van een tijdens de parlementaire behandeling gerezen twijfel over de grondwettigheid van een voorgelegd wetsontwerp ter zake het advies van de Raad in te winnen. Het gaat hier naar ons oordeel om een materie, waarover de Grondwet zich niet behoeft uit te spreken, maar welke aan de wetgever ter regeling kan worden overgelaten. Wij zijn dan ook van oordeel, dat een grondwettelijke belemmering voor de wetgever in daarvoor in aanmerking komende gevallen aan de Raad van State een directe adviserende taak ten opzichte van het parlement te geven, niet meer past in een vernieuwde Grondwet.

3. Afzonderlijk te vermelden colleges

Twee vaste colleges worden in het hoofdstuk afzonderlijk vermeld: de thans ook in de Grondwet genoemde Raad van State en Algemene Rekenkamer. De Sociaal-Economische Raad³ en de staatscommissie hebben voorgesteld ook de adviserende taak van de S.E.R. uitdrukkelijk in de Grondwet te noemen, omdat daarmee grondwettelijk de permanente mogelijkheid voor het (georganiseerde) bedrijfsleven wordt erkend van een zeker medespreken (inspraak) ter zake van alle overheidsmaatregelen, die (mede) voor het bedrijfsleven als geheel of voor onderdelen daarvan van belang zijn. Wij hebben dit voorstel niet gevolgd. Naar onze mening is het voldoende dat de S.E.R. voor zover het zijn adviserende taak betreft in artikel 4.3 – zoals thans in artikel 87 van de Grondwet – zijn grondwettelijke basis zal vinden. Al erkennen wij gaarne de bijzondere betekenis van dit college als vertegenwoordiger van het georganiseerde bedrijfsleven, toch zijn wij van oordeel dat zijn positie in ons staatsbestel niet zodanig overeenkomt met die van de beide met name in de Grondwet genoemde colleges, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, dat uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet gerechtvaardigd zou zijn. Ook in de geldende Grondwet wordt de S.E.R. niet met name genoemd. De S.E.R. is begrepen onder de in artikel 159, eerste lid, bedoelde lichamen «voor beroepen en bedrijven en groepen daarvan, alsmede voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen». Wij merken nog op, dat volgens het in maart 1979 door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel 13 994, artikel 7.12 van de nieuwe Grondwet, dat voor artikel 159 in de plaats zal treden, in het algemeen spreekt van instelling bij of krachtens de wet van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen. Daaronder is de S.E.R. begrepen.

4. De overige vaste colleges van advies

Het hoofdstuk bevat in artikel 4.3 een bepaling, waarin de niet met name genoemde vaste colleges van advies ter sprake komen.

Wij zijn van oordeel, dat de Grondwet niet voorbij kan gaan aan de hier bedoelde colleges, die vaak zeer invloedrijke adviezen aan de regering uitbrengen. De in 1922 in de Grondwet opgenomen bepaling van artikel 87, welke over deze colleges handelt, vindt haar oorsprong in een destijds door Troelstra ingediend amendement. Aan dit amendement lag de gedachte ten grondslag, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand de positie van de Staten-Generaal zou kunnen verzwakken, doordat deze colleges zouden kunnen uitgroeien tot een soort «voorparlementen». Het artikel beoogde met het voorschrijven van een wettelijke basis voor vaste adviescolleges de Staten-Generaal de nodige zeggenschap te ge-

¹ Rapport nr. 12 WRR, «Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen», 1977, blz. 74

² Hand. Eerste Kamer, zitting 1974–1975, blz. 632, l.k. en blz. 638 r.k.

³ «Naar een nieuwe Grondwet?» deel 3, nr. 57, blz. 171

ven over hun instelling, benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Wij zijn van oordeel, dat de betekenis van de vaste adviescolleges op menig terrein van wetgeving en bestuur het rechtvaardigt door middel van een grondwetsbepaling te blijven verzekeren dat de instelling ervan niet buiten de wetgever om gaat. Zulks is te meer het geval, indien deze colleges een taak vervullen niet slechts ten behoeve van de regering doch ook ten behoeve van de Staten-Generaal. In dit verband wijzen wij nog op het volgende. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft gedurende de jaren 1975–1977 een omvangrijke studie verricht naar de adviesorganen van de centrale overheid. Deze studie vond haar neerslag in een drietal rapporten. In een daarvan, getiteld «Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen» (rapport nr. 12 WRR) houdt de Raad zich uitvoerig bezig met de adviescolleges welke onder de werking van artikel 87 van de Grondwet vallen. Blijkens de aanbevelingen waarvan de Raad het rapport vergezeld doet gaan, waardeert hij de grondwettelijke eis van instelling van vaste externe adviesorganen bij of krachtens de wet positief, zulks met het oog op de mogelijkheden tot parlementaire controle. De Raad onderstreept in dat verband dat een niet-wettelijke instelling van permanente externe adviesorganen in ons stelsel niet past.⁴

Naar aanleiding van de rapportage van de WRR omtrent de adviesorganen van de centrale overheid, moet in verband met de werkingsomvang van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.3 nog aandacht worden besteed aan de permanente overlegorganen. In zijn rapport nr. 12 beveelt de WRR aan ook de instelling van permanente overlegorganen bij of krachtens de wet te doen geschieden. Daarbij wijst de Raad verder op de grondwetsherziening. Zonder daarvoor een uitspraak te doen vraagt hij zich af in hoeverre de overlegorganen onder de werking van het opnieuw gereedgemaakte artikel 87 dienen te vallen.

Naar onze mening dient bij de beantwoording van de vraag van de WRR een onderscheid gemaakt te worden binnen de categorie van overlegorganen; dit ten einde zoveel mogelijk recht te doen aan de veelvormigheid van structuren die een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding. In hoofdzaak vallen de organen die zich aandienen als overlegorganen in een tweetal groepen uiteen. Op de eerste plaats zijn daar de overlegorganen waarin slechts informatie wordt uitgewisseld en waarin de gesprekspartners elkaars wensen en meningen peilen. Een synthese van standpunten zal veelal niet plaatsvinden. Formele adviezen worden door deze organen, wier werkzaamheden meer in de consultatieve sfeer liggen, in beginsel niet uitgebracht. Onzes inziens zou een grondwettelijk voorschrift om de hier bedoelde overlegorganen bij of krachtens de wet in te stellen, te ver reiken. De invloed van deze organen is veelal niet zo groot dat instelling bij of krachtens de wet steeds geboden zou zijn. Wij herinneren in dit verband aan de hierboven weergegeven gedachte die ten grondslag lag aan het amendement-Troelstra, dat de oorsprong vormt van artikel 87 van de Grondwet. Wij zijn van mening dat voor de onderhavige categorie van overlegorganen geen aanleiding behoeft te bestaan voor een zodanige vrees voor een ontwikkeling in de richting van «voorparlementen» dat opnemings van een grondwettelijk voorschrift gerechtvaardigd zou zijn.

Naast de zojuist vermelde overlegorganen in de consultatieve sfeer, treft men echter ook permanente overlegorganen aan die in feite slechts wat hun naam betreft van adviesorganen verschillen. Binnen deze organen worden de verschillende standpunten tegen elkaar afgewogen en wordt getracht tot een synthese te komen. De uitkomst daarvan wordt in vele gevallen in een advies neergelegd. Is deze adviesfunctie mede aanwezig, dan vallen deze overlegorganen, voor zover zij een permanent en extern karakter dragen, naar onze opvatting onder de werking van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.3. Beide artikelen hebben het oog op al die permanente, externe organen, wier werkzaamheden uitmonden in adviezen. De naam van een orgaan is daarbij niet van doorslaggevend belang te achten. Zo zal dus een permanent extern overlegorgaan dat in feite (mede) een adviesfunctie vervult, onder de werking van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.3 vallen; het dient dan ook bij of krachtens de wet te worden ingesteld.

⁴ Rapport nr. 12 WRR, blz. 107

5. Openbaarmaking van de adviezen

De huidige Grondwet kent geen bepalingen over de openbaarmaking van de adviezen van de onderhavige vaste colleges. In de voorliggende voorstellen is dit wel het geval. Het eerste lid van artikel 4.5 bepaalt dat de beleidsadviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges openbaar gemaakt worden volgens regels bij de wet te stellen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die vanwege de Koning worden ingediend, aan de Staten-Generaal worden overgelegd behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. De hier bedoelde adviezen kunnen van zodanige betekenis zijn, dat dezelfde overweging die in 1922 heeft geleid tot opnemng van thans artikel 87 in de Grondwet, namelijk hun belangrijke invloed op wetgeving en bestuur, ook kan gelden voor het in de Grondwet opnemen van bepalingen betreffende openbaarmaking van de adviezen. Een verplichting tot openbaarmaking is ook opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur van 9 november 1978 (Stb. nr. 581). Volgens deze wet en de daarbij vastgestelde wijziging in de Wet op de Raad van State zullen niet alleen adviezen van de Raad van State maar ook adviezen van andere «niet-ambtelijke adviescommissies», uitgebracht met het oog op het te vormen bestuursbeleid, openbaar gemaakt moeten worden. Bij de artikelsgewijze toelichting gaan wij nader op de voorgestelde bepalingen in.

II. DE VOORGESTELDE ARTIKELEN

Artikel 4.1

Artikel 4.1 (artikel 59 staatscommissie). Dit artikel heeft betrekking op de Raad van State. Te zamen met artikel 4.4, dat regels inhoudt voor alle in het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV bedoelde colleges, strekt het ter vervanging van de artikelen 83, 84 en 85 van de Grondwet.

Eerste lid

Artikel 84 van de Grondwet bepaalt thans, dat het advies van de Raad van State wordt ingewonnen over alle wetsvoorstellen, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en volkenrechtelijke overeenkomsten waarvan goedkeuring door de Staten-Generaal vereist is. Het eerste lid van artikel 4.1 handhaaft deze bepaling in beginsel, doch voegt eraan toe, dat in bij de wet te bepalen gevallen het horen achterwege kan blijven. Als voorbeeld van voorstellen, ten aanzien waarvan de wetgever gebruik zou kunnen maken van de hier geschapen mogelijkheid, vallen te noemen wetsvoorstellen tot begrotingswijzigingen. Met de gekozen constructie wordt aangesloten bij het advies, dat de Vierde Afdeling van de Raad van State⁵ heeft uitgebracht. In afwijking van de staatscommissie is een redactie gekozen die aan de wetgever overlaat of hij voor door hem te bepalen categorieën zal voorschrijven, dat het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. In de redactie van de staatscommissie dient er in elk geval een zodanige wet te komen. Mocht een dergelijke regeling inderdaad tot stand worden gebracht, dan behouden de betrokken bewindslieden de mogelijkheid toch het advies van de Raad in te winnen. Naar onze verwachting zal deze constructie meer op de praktijk zijn afgestemd dan een constructie waarbij de wet het horen van de Raad in de aangewezen gevallen geheel en al zou uitsluiten. Van het voorstel van de staatscommissie wijkt het eerste lid van artikel 4.1 af ook in die zin, dat de staatscommissie afzonderlijke vermelding van de volkenrechtelijke overeenkomsten niet nodig oordeelt naast de voorstellen van wet. Zij motiveert dit met de opmerking, dat in het door haar voorgestelde systeem de goedkeuring van verdragen bij de wet moet worden verleend. Dit laatste vloeit evenwel uit het door de staatscommissie voorgestelde tweede lid van artikel 72 niet dwingend voort, evenmin als uit de huidige artikelen 60–62 van de Grondwet. In de eerste plaats wijzen wij erop, dat *stilzwijgende* goedkeuring van verdragen niet bij de wet geschiedt. Handhaving van de vermeld-

⁵ Naar een nieuwe Grondwet?, deel 2, nr. 10, blz. 83.

ding van verdragen in het eerste lid van artikel 4.1 is daarom al noodzakelijk ten einde te waarborgen dat de verdragen die stilzwijgend worden goedgekeurd blijven vallen onder het grondwettelijk voorschrift dat de Raad van State moet worden gehoord. Voorts merken wij op dat artikel 72 van de staatscommissie niet dwingend voorschrijft dat de *uitdrukkelijke* goedkeuring van verdragen in wetsvorm geschiedt. Het vierde lid van artikel 72 van de staatscommissie laat het immers aan de wetgever over de wijze te regelen waarop de goedkeuring wordt verleend. In het voetspoor van artikel 72 van de staatscommissie is bij wetsontwerp nr. 15 049 (R 1100) in artikel 5.2.1, tweede lid, een grondwetsbepaling voorgesteld, ingevolge welke de wet de wijze regelt waarop de goedkeuring van verdragen wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring. De vermelding van verdragen in artikel 4.1 is derhalve noodzakelijk. Wel geldt ook voor de verdragen de voorgestelde toevoeging, dat in bij de wet te bepalen gevallen het horen van de Raad van State achterwege kan blijven.

Dat in artikel 4.1 wordt gesproken van «verdragen», terwijl het huidige artikel 84 spreekt van «overeenkomsten met andere Mogendheden en volkenrechtelijke organisaties», vloeit voort uit de omstandigheid, dat in navolging van de staatscommissie in de voor te stellen nieuwe grondwetsbepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen de term «verdragen» zal worden gebezigd. Een materiële wijziging ligt hierin echter niet besloten.

Tot «voorstellen van wet» bedoeld in het eerste lid behoren eveneens initiatief-voorstellen van wet. In dit lid ligt derhalve de verplichting besloten de Raad van State te horen omtrent initiatief-voorstellen van wet. Hoe nader vorm wordt gegeven aan deze verplichting is een zaak die krachtens het voorgestelde artikel 4.4, eerste lid, aan de wetgever wordt overgelaten. Denkbaar is – wij wezen daar hiervoor reeds op in paragraaf 2 – dat de wetgever de mogelijkheid opent, dat de Tweede Kamer zelf het advies vraagt van de Raad van State over initiatief-voorstellen van wet, die zij overweegt. Wij zijn van mening dat de Grondwet de wetgever op dit punt de nodige ruimte dient te laten.

Op grond van historische interpretatie van artikel 84 van de Grondwet en op grond van het huidige artikel 85 (dat anders dan artikel 84 uitdrukkelijk spreekt van een afdeling van de Raad van State) moet worden aangenomen, dat de Grondwet thans niet toelaat een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen.⁶ Niettemin zijn wij van opvatting dat de nieuwe Grondwet de mogelijkheid van de instelling van een zodanige afdeling buiten twijfel dient te stellen. De taken van de Raad van State zijn in de afgelopen jaren dermate verzwaard, dat het mede uit een oogpunt van doelmatigheid wenselijk, zo niet noodzakelijk kan zijn, dat niet de volle Raad doch een afdeling daarvan een of meer taken uitoefent. Dit geldt ook ten aanzien van 's Raads taak op het gebied van de advisering inzake wetgeving. Daarom stellen wij thans voor te bepalen dat de Raad van State of een afdeling daarvan wordt gehoord over wetsontwerpen, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over de voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. De staatscommissie noemt in het door haar voorgestelde artikel 59, eerste lid, niet met zoveel woorden de mogelijkheid tot het horen van een afdeling van de Raad van State ter zake van wetgeving, al vloeit uit haar gedachtengang die mogelijkheid wel voort blijkens de toelichting op het tweede lid van artikel 59 (Eindrapport, blz. 146). Als gezegd achten wij het echter van belang in de herziene Grondwet er uitdrukkelijk rekening mee te houden dat in de toekomst aan deze mogelijkheid behoefte zal bestaan. Wij tekenen hierbij nog aan, dat het, overeenkomstig het voorgestelde artikel 4.4, eerste lid, aan de wetgever is nadere regels te stellen omtrent de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan het horen van de volle Raad of een afdeling daarvan ter zake van wetgeving. Het openen van de mogelijkheid een bepaalde taak op te dragen aan een afdeling van de Raad van State, sluit niet uit dat de wetgever binnen het geheel van die taakopdracht bepaalde bevoegdheden toekent aan bijvoorbeeld de voorzitter van die afdeling. Zulks is geschied toen in verband met

⁶ Zie Bijl. Hand. II, 1978–1979, 15 300 hoofdstuk II, nr. 10.

de Wet-AROB de voorzitters van de afdelingen rechtspraak en geschillen van bestuur de bevoegdheid werd verleend tot niet-ontvankelijk of ongegrondverklaring van verzoeken (artikelen 60 en 78 Wet op de Raad van State) en tot schorsing van beschikkingen (artikelen 60a en 80 Wet op de Raad van State). Ook elders in de wetgeving komt het voor dat aan de voorzitter van een (rechts)college eigen bevoegdheden zijn toegekend, terwijl de Grondwet alleen spreekt van het gehele college. Artikel 168 Grondwet biedt de mogelijkheid de beslissing over twistgedingen, die niet tot de kennisneming van de gewone rechterlijke macht behoren (artikel 167 Grondwet), aan een «college met administratieve rechtspraak belast» op te dragen. Dit heeft indertijd geen beletsel gevormd aan de voorzitters van de Raden van Beroep eigen bevoegdheden tot beslissing toe te kennen (artikelen 128 en 141 Beroepswet). Los van het grondwettelijk aspect kan in meer algemene zin worden vastgesteld, dat het geen uitzondering is dat bevoegdheden worden toegekend aan de voorzitter van een rechtscollege. Wij wijzen als voorbeeld hiervan op de bevoegdheden die in de kortgeding-procedure aan de president van de arrondissementrechtbank zijn toegekend (artikel 289 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

In het voorgestelde artikel is niet meer opgenomen het voorschrift van artikel 84, tweede lid, van de Grondwet, inhoudende dat van het horen van de Raad van State melding wordt gemaakt aan het hoofd van uit te vaardigen besluiten, evenmin de verplichting van de Koning om van zijn genomen besluit aan de Raad van State kennis te geven (artikel 84, vierde lid). Bij het streven naar een beknopte Grondwet kunnen deze aangelegenheden gedeconstitutionaliseerd worden en aan de wetgever ter regeling worden overgelaten. In de Wet op de Raad van State wordt deze regeling gevonden in de artikelen 15, vijfde lid, en 25.

In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie is reeds uiteengezet waarom niet meer in het artikel wordt aangegeven door wie het advies van de Raad van State wordt ingewonnen. Mede in verband hiermee is niet meer opgenomen de in artikel 84, derde lid, van de Grondwet voorkomende bepaling, dat de Koning de Raad van State hoort over alle zaken, waarin hij dat nodig oordeelt. In het voorgestelde artikel 4.4, tweede lid, wordt met zoveel woorden bepaald, dat de wet aan de in het onderhavige hoofdstuk van de Grondwet bedoelde colleges ook andere dan in de Grondwet genoemde taken kan opdragen. In dit verband zij gewezen op artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State, hetwelk bepaalt, dat de Koning de Raad voorts hoort in de gevallen waarin een wet of algemene maatregel van bestuur dit voorschrijft, zomede over alle zaken, waaromtrent de Koning het nodig oordeelt.

Tweede lid

In het tweede lid zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de taak van de Raad van State op het gebied van de beslissing van geschillen van bestuur. Ook nu de Afdeling rechtspraak van de Raad van State als een zelfstandig beslissend beroepscollege is ingesteld, blijven er nog vele categorieën van bestuursgeschillen over, ten aanzien waarvan de eindbeslissing wordt genomen bij koninklijk besluit, op grond van de overweging dat die beslissing zich niet dient te beperken tot de beoordeling van de rechtmatigheid van de geïncrimineerde beschikkingen. Wij achten het van zodanig belang dat ook in die situatie de Raad van State bij de beslissing van de hier bedoelde geschillen wordt betrokken, dat wij menen ter zake een bepaling in de Grondwet te moeten voorstellen. De redactie van deze bepaling wijkt af van die van artikel 59, tweede lid, eerste volzin, van de staatscommissie. De staatscommissie bezigt ten aanzien van wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur enerzijds en ten aanzien van geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist anderzijds dezelfde terminologie: in beide gevallen wordt de Raad van State «gehoord».

Tussen het horen van de Raad van State omtrent wetsontwerpen en dergelijke en het «horen» omtrent genoemde geschillen bestaat evenwel een belangrijk verschil in procedure. De voorbereiding van deze ontwerpen geschiedt op de ministeriële departementen. De regering vraagt vervolgens de Raad advies over een door haar voorgenomen voorstel aan de Staten-Generaal. Bij het inschakelen van de Raad ter zake van geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist, ligt de zaak anders. Hier geschiedt de voorbereiding door de Raad van State. De Raad doet vervolgens een voordracht tot beslissing aan de regering, die beslist of zij zich bij deze voordracht zal aansluiten dan wel contrair zal gaan.

Wij stellen voor de waarborg, welke in deze werkwijze is gelegen, ook grondwettelijk vast te leggen door deze in artikel 4.1, tweede lid, op te nemen. Deze waarborg bestaat hierin, dat de Raad zonder dat tevoren van regeringswege in de vorm van een ontwerp-besluit een bepaalde oplossing van het geschil is gesuggereerd een voordracht tot een beslissing doet. In de redactie van het wetsontwerp is aansluiting gezocht bij artikel 26, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, luidende: «Een afdeling van de Raad, genaamd Afdeling voor de geschillen van bestuur, is belast met het onderzoek van de aan Onze beslissing onderworpen geschillen en draagt Ons de uitspraak voor». Vervolgens bevat het tweede lid de bepaling dat aan de Raad of een afdeling daarvan de uitspraak in geschillen van bestuur kan worden opgedragen. Een soortgelijke bepaling werd in 1887 reeds in de Grondwet opgenomen (het huidige artikel 85). In de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen is aan deze bepaling uitvoering gegeven.

In de redactie van de eerste en de tweede volzin van het tweede lid is in afwijking van de staatscommissie tevens uitdrukkelijk vastgelegd, dat de in plaats van de Raad in pleno afzonderlijke afdelingen daarvan met de onderscheiden taken ten aanzien van bestuursgeschillen kunnen worden belast, zoals thans ook artikel 85 van de Grondwet de mogelijkheid van opdracht aan een afdeling van de Raad expliciet noemt. De staatscommissie heeft in de redactie van haar artikel 59, tweede lid⁷, alleen de Raad vermeld. Zij merkt in de toelichting op, dat de gekozen redactie er niet aan in de weg staat, dat de bedoelde bevoegdheden aan een afdeling van de Raad worden toegekend, zoals artikel 179, tweede lid, van de Grondwet geen belemmering opwerpt tegen cassatierechtspraak door afzonderlijke kamers van de Hoge Raad.

Dit betoog van de staatscommissie kunnen wij niet onderschrijven. De door de Afdeling contentieux gedane voordracht tot een uitspraak geldt niet als afkomstig van de Raad in pleno maar als een zelfstandige handeling van de afdeling als zodanig, terwijl de Hoge Raad, intern ingericht in diverse kamers, naar buiten toe als college uitspraak doet. Een analogie met artikel 179, tweede lid, van de Grondwet achten wij daarom niet aanwezig. De kamers van de Hoge Raad zijn eerder te vergelijken met de kamers waarin de Afdelingen geschillen van bestuur en rechtspraak naar luid van de artikelen 28 en 66 Wet op de Raad van State, kunnen worden gesplitst. Wij oordelen het op grond van het voorgaande wenselijk in de grondwettelijke bepalingen betreffende bevoegdheden van de Raad van State inzake bestuursgeschillen tevens uitdrukkelijk de mogelijkheid te vermelden, dat ook een afdeling daarvan deze bevoegdheden kan uitoefenen.

Derde lid

Het tweede lid van artikel 83 van de Grondwet schrijft onder meer voor, dat de Koning voorzitter van de Raad van State is. Een bepaling inzake het voorzitterschap van de Koning lijkt de staatscommissie evenwel in een beknopte Grondwet, als haar voor ogen staat, niet thuis te horen, mede in verband met de mogelijkheid, dat aan de Raad van State nieuwe taken worden opgedragen – met name op het terrein van de rechtspraak. Evenmin wordt door de staatscommissie een bepaling opgenomen inzake het lidmaatschap van de Prins van Oranje en de dochter des Konings, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon. De Vierde afdeling van de Raad van State merkt

⁷ De Raad wordt voorts gehoord over alle geschillen van bestuur die bij Koninklijk besluit worden beslist. De Wet kan aan de Raad de uitspraak in deze geschillen opdragen.

daarentegen in haar advies naar aanleiding van de Proeve op, dat gevoel voor traditie en voor het historisch gegroeide pleit voor handhaving van de Koning als voorzitter van de Raad. Voor een wijziging van het bestaande stelsel is naar de mening van de Afdeling niet voldoende aanleiding.⁸

Wij stemmen in met de argumentatie die de Vierde afdeling van de Raad van State voor handhaving van de Koning als voorzitter van de Raad van State aanvoert. Het voorzitterschap van de Koning is van bijzondere aard in dier voege dat hij weliswaar de vergadering van de Raad voorzit als hij in bijzondere gevallen aanwezig is, maar in feite niet deelneemt aan de werkzaamheden van het college. Wij zien geen reden waarom hierin verandering zou moeten worden gebracht en menen dan ook dat voor het wijzigen van de Grondwet op dit punt onvoldoende aanleiding bestaat.

In het grondwetsherzieningsontwerp inzake het koningschap zal worden voorgesteld in de Grondwet te bepalen, dat de Koning het koninklijk gezag eerst uitoefent, nadat hij de leeftijd van eenentwintig jaar heeft bereikt. Voor een toelichting op dit voorstel wordt hier verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsontwerp. In verband hiermede dient in het onderhavige artikel tevens te worden voorzien in het lidmaatschap van de Raad van State voor de Koning die wel de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van eenentwintig jaar heeft bereikt en voor wie dus nog een regent optreedt. Voor hem geldt à fortiori dat het lidmaatschap van belang is met het oog op de toekomstige uitoefening van de koninklijke functie.

De ratio van het lidmaatschap van de troonopvolger is vooral gelegen in de daaraan verbonden mogelijkheid van voorbereiding op het koningschap. Uit dien hoofde achten wij het wenselijk een bepaling ter zake in de Grondwet te handhaven. In de onderhavige bepaling wordt met het oog op de voorbereiding op het koningschap de huidige leeftijdsgrens van achttien jaar met betrekking tot het lidmaatschap van de Raad van de vermoedelijke troonopvolger gehandhaafd. Wel zij hierbij aangetekend dat de Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent geen voorzitter is van de Raad van State. Als zodanig fungeert de regent.

Vierde lid

Bij de parlementaire behandeling van de ontwerpen voor de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en wijziging van de Wet op de Raad van State werd de vraag gesteld, waarom voor de wijze van benoeming van de staatsraden geen aansluiting was gezocht bij de wijze van benoemen van leden van de Hoge Raad, derhalve benoeming door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer. In dat verband heeft de regering erop gewezen, dat onder de huidige Grondwet een zodanige wijziging van de benoemingsprocedure niet mogelijk is.⁹

Ook bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid werd dit punt ter sprake gebracht.¹⁰ Over de vraag of tot wijziging van de benoemingsprocedure in de hier bedoelde zin moet worden overgegaan, merken wij het volgende op.

Ten gunste hiervan zou kunnen worden aangevoerd dat de Raad van State op een breed terrein administratieve rechter in hoogste instantie wordt, zodat de gelijkenis met de positie van de Hoge Raad groter wordt. Daar tegenover staat echter een belangrijk nadeel. Aangenomen dat, zoals bij de Hoge Raad, het grondwettelijk recht van voordracht van de Tweede Kamer gecombineerd zal worden met een recht van aanbeveling aan de Tweede Kamer door de Raad van State zelf, zou de Raad in feite een belangrijke invloed hebben op zijn eigen samenstelling zonder dat de regering daarbij betrokken is. Wij achten het echter van belang hier de nodige beslissingsvrijheid voor de regering te behouden vooral wegens de taak van de Raad van State als adviseur van de regering. Deze taak onderscheidt de functie van dit college zeer duidelijk van die van de Hoge Raad. Daarom dient naar ons oordeel het verschil in de wijze van benoeming voor de Raad van State en de Hoge Raad gehandhaafd te blijven. Mitsdien hebben wij de staatscommissie ge-

⁸ Naar een nieuwe Grondwet, deel 2, nr. 10, blz. 83 e.v.

⁹ Bijl. Hand. Tweede Kamer, zitting 1970–1971, 11 279 en 11 280, nr. 6, blz. 4 l.k. en Eerste Kamer, zitting 1974–1975, 11 280 nr. 59, blz. 4.

¹⁰ Bijl. Hand. Eerste Kamer, zitting 1974–1975, 12 944, nr. 75, blz. 4; nr. 75a, blz. 7.

volgd in haar voorstel, dat de leden van de Raad bij koninklijk besluit worden benoemd. Wij tekenen hierbij nog aan, dat bij de jongste wijziging van de Wet op de Raad van State aan de Raad invloed werd toegekend op de benoeming van de vice-president en de leden, waarbij evenwel de beslissing bij de regering bleef.

Artikel 72, tweede lid, van de Grondwet bepaalt onder meer, dat de wet de bezoldiging van de Raad van State regelt. De laatste volzin van het vierde lid van artikel 4.1 is in zoverre ruimer geredigeerd, dat aan de wetgever de opdracht wordt gegeven de rechtspositie van de leden van de Raad te regelen. In de voorstellen van de staatscommissie wordt de regeling van de rechtspositie van de leden niet meer uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehouden en valt deze aangelegenheid onder de werking van het door haar voorgestelde artikel 79 inzake de rechtstoestand van ambtenaren. Wij achten het echter wenselijk in verband met de bijzondere positie van de Raad van State een afzonderlijke grondwettelijke bepaling inzake de verdere regeling van de rechtspositie van de leden van de Raad op te nemen.

Artikel 4.2

Artikel 4.2 (artikel 60 staatscommissie). De huidige Grondwet geeft in artikel 193 een aantal voorschriften, welke betrekking hebben op de Algemene Rekenkamer. In het eerste lid van dat artikel wordt aan de wetgever opgedragen de samenstelling en de taak van de Algemene Rekenkamer te regelen, zonder dat daarin een omschrijving van de taak wordt gegeven. Een deel van die taak, namelijk het onderzoek van de rekening, wordt in artikel 136 van de Grondwet genoemd. In algemene zin is in het wetsontwerp een aanduiding van de constitutionele taak van het college opgenomen in het eerste lid van artikel 4.2 dat bepaalt dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

Met betrekking tot de Raad van State is een soortgelijke gedragslijn gevolgd. Evenmin als dit meebrengt dat aan dit college geen andere taken kunnen worden opgedragen – te denken is aan de adviserende taak van de Raad van State met betrekking tot ter vernietiging voorgedragen besluiten – staat de bedoelde taakaanduiding van de Rekenkamer in de weg aan de mogelijkheid de Kamer bij de wet met andere taken te belasten, zoals het toezicht op en de jurisdictie over de comptabelen, de controle van rijkseigendommen en van een aantal parastatale instellingen. Verwezen zij in dit verband naar het bepaalde in artikel 4.4, tweede lid.

Het tweede, derde en vierde lid van artikel 193 van de huidige Grondwet geven enkele bepalingen, welke de onafhankelijke positie van de leden van de Rekenkamer waarborgen. Deze bepalingen zijn inhoudelijk in het tweede, derde en vierde lid van artikel 4.2 overgenomen.

Op dezelfde grond als ten aanzien van de Raad van State is in het onderhavige artikel een vijfde lid opgenomen, inhoudende dat de wet de rechtspositie van de leden van de Algemene Rekenkamer nader regelt.

Artikel 4.3

Artikel 4.3 (artikel 62 staatscommissie). Artikel 87 van de Grondwet bepaalt, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Deze bepaling is, op een enkele afwijking na, overgenomen in de artikelen 4.3 en 4.4. Anders dan in artikel 87 van de Grondwet is in het onderhavige artikel niet opgenomen, dat de vaste colleges advies geven «aan de Regering», maar is evenals ten aanzien van de Raad van State niet vermeld aan wie advies kan worden uitgebracht.

Wel is, anders dan in de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, in het artikel sprake van zaken van «wetgeving en bestuur van het Rijk». Daarmede is uitdrukkelijk aangegeven dat het hier niet gaat om adviescolleges van lagere openbare lichamen.

Het huidige artikel 87 kent de terminologie «colleges van advies en bijstand». Of met «bijstand» in dit artikel iets anders was bedoeld dan advies moet betwijfeld worden, zodat de vermelding van deze term naast «advies» onwenselijk is. Derhalve hebben wij de term «bijstand» niet in de bepaling van artikel 4.3 overgenomen.

Dat aan de vaste adviescolleges naast hun adviserende taak ook nog andere taken kunnen worden opgedragen, is in het tweede lid van artikel 4.4 tot uitdrukking gebracht. Het voorgestelde artikel schrijft – anders dan artikel 62 van de staatscommissie – voor, dat de instelling van vaste adviescolleges bij of krachtens wet dient te geschieden. Daarmede is de in het bestaande artikel 87 gegeven mogelijkheid tot delegatie met betrekking tot de instelling van vaste adviescolleges gehandhaafd. Wel zal ingevolge artikel 4.4 in de wet het een en ander omtrent de inrichting, samenstelling en bevoegdheid moeten worden opgenomen.

De vraag kan rijzen of in een concreet geval sprake is van een vast adviescollege in de zin van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.3. Voor de beantwoording van deze vraag kan aansluiting worden gezocht bij het hiervoor in de paragrafen 2 en 4 van het algemeen gedeelte van de toelichting vermelde rapport nr. 12 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In dit rapport somt de Raad een aantal criteria op die te zamen het begrip «permanent extern adviesorgaan» afbakenen. Naar ons oordeel kan aan de hand van deze criteria eveneens worden vastgesteld, wanneer van een vast adviescollege in de zin van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.3 sprake is. Naar analogie van de WRR verstaan wij onder bedoelde vaste adviescolleges organen die:

- a. uitsluitend of mede een adviserende taak hebben;
- b. een permanente adviesfunctie hebben;
- c. uitsluitend of mede de centrale overheid adviseren;
- d. adviseren over beleid en algemene regelingen;
- e. door de centrale overheid schriftelijk zijn ingesteld;
- f. extern zijn, dat wil zeggen dat zij voor wat de gewone leden betreft voor ten minste de helft bestaan uit personen die geen rijksambtenaren zijn tot wier hoofdfunctie het behoort hun minister te adviseren over de problematiek waarvoor het adviesorgaan is gesteld;
- g. uit meerdere personen bestaat.

Uit deze begripsafbakening vloeit voort dat de naam van een college niet als doorslaggevend criterium kan worden gehanteerd; ook bij voorbeeld een permanent college van overleg of een permanente beraadsgroep zal, indien de werkzaamheden plegen uit te monden in het uitbrengen van adviezen, onder de werking van het onderhavige artikel vallen. Voorts blijkt uit het onder a. vermelde criterium dat de werking van artikel 4.3 zich niet slechts uitstrekt tot colleges welke uitsluitend een adviestaak vervullen, doch ook tot die colleges voor welke de adviestaak niet de enige – en wellicht zelfs niet de voornaamste – taak is. Talrijke colleges hebben naast advisering één of meer andere taken die regelgeving, bestuur, onderzoek, overleg of toezicht kunnen betreffen. Het voorgestelde artikel 4.4, tweede lid, opent tot een dergelijke taakuitbreiding uitdrukkelijk de mogelijkheid. De omstandigheid echter dat zij alle tevens tot taak hebben de centrale overheid te adviseren, brengt hen onder de werking van artikel 4.3; zij dienen derhalve bij of krachtens de wet te worden ingesteld.

Artikel 4.4

Artikel 4.4 (artikel 63, eerste lid, staatscommissie). Het eerste lid van het artikel draagt de wetgever op de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de in het onderhavige hoofdstuk bedoelde colleges te regelen. Daarbij is delegatie toegelaten. In deze bepaling zijn opgegaan de bestaande bepalingen van de artikelen 83, eerste lid, 87, tweede zinsnede, en 193, eerste lid, van de Grondwet, voor zover deze aan de wetgever opdragen onderscheidenlijk met betrekking tot de Raad van State, vaste adviescolleges en de Algemene Rekenkamer nadere regels te geven.

Wij merken nog op dat de voorgestelde bepaling, evenals artikel 87, tweede zinsnede, van de huidige Grondwet, de wetgever de vrijheid laat regels met betrekking tot inrichting, samenstelling en bevoegdheid van vaste adviescolleges neer te leggen in een algemene wet, dan wel in de instellingswetten van de afzonderlijke vaste adviescolleges. De wetgever heeft in het verleden herhaaldelijk de laatstgenoemde methode gevolgd. Een algemene wet is tot dusver niet tot stand gekomen. Indien evenwel in de toekomst behoefte zal ontstaan aan een dergelijke wet, dan vormt de voorgestelde bepaling daarvoor geenszins een belemmering.

In het tweede lid is in afwijking van de staatscommissie opgenomen, dat aan de in het onderhavige hoofdstuk bedoelde colleges naast de uitdrukkelijk vermelde taken bij of krachtens de wet ook andere kunnen worden opgedragen, zodat daarmee elk misverstand omtrent de niet limitatieve aard van deze taakopdrachten is uitgesloten.

Artikel 4.5

Artikel 4.5 (artikel 63, tweede lid, en artikel 66, eerste lid, staatscommissie). In navolging van de staatscommissie stellen wij twee bepalingen voor met betrekking tot de openbaarheid van de adviezen van de colleges, bedoeld in dit hoofdstuk. In de voorstellen van de staatscommissie luidde een bepaling in het hoofdstuk «Vaste colleges»: *Zij (de wet) geeft regels omtrent de openbaarmaking van hun adviezen.* Daarnaast stelde de staatscommissie voor, aan de bepaling betreffende het indienen van wetsvoorstellen toe te voegen: *Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen gaan die voorstellen vergezeld van de adviezen ter zake uitgebracht door de in hoofdstuk IV bedoelde colleges.* Wij zijn van mening dat vanuit een oogpunt van systematiek de beide bepalingen inzake de openbaarmaking van adviezen van de bedoelde colleges in één artikel dienen te worden samengebracht, dat in het hoofdstuk «Vaste colleges» wordt opgenomen. Wij brengen hierbij in herinnering, dat in de memorie van toelichting bij het eerder ingediende grondwetsherzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften reeds de voorkeur is uitgesproken voor het regelen van de openbaarheid van de adviezen van deze colleges – ook overlegging aan het parlement is een vorm van openbaarheid – in het hoofdstuk waar ook de overige bepalingen betreffende deze instellingen te vinden zijn (w.o. 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 12).

In het voorgestelde *eerste lid* van artikel 4.5 is gekozen voor een formulering, waarin sterker dan in het door de staatscommissie voorgestelde artikel 63 het beginsel van de openbaarmaking van de adviezen voorop staat. De bepaling houdt in, dat de beleidsadviezen openbaar gemaakt worden volgens regels bij de wet te stellen. Anders dan in het voorstel van de staatscommissie, wordt daarmee het uitgangspunt voor de wetgever, te weten dat de beleidsadviezen in beginsel openbaar gemaakt worden, in de Grondwet vermeld. De bepaling spreekt zich niet uit over de wijze waarop het openbaar maken van de adviezen dient te geschieden. Al naar gelang van de aard en de betekenis van de adviezen zou openbaarmaking kunnen geschieden door adviezen in druk uit te geven, dan wel zal met openbaarmaking door terinzagelegging van de adviezen voor een ieder kunnen worden volstaan. In dit verband kan gewezen worden op artikel 3, derde lid, van de hiervoor genoemde Wet openbaarheid van bestuur.

In het eerste lid van artikel 4.5 wordt gesproken van «openbaar gemaakt». Wij hebben hiermee willen uitdrukken dat de adviezen in de openbaarheid moeten worden «gebracht», zodat ook indien adviezen ter inzage worden gelegd, aan die terinzagelegging op enigerlei wijze bekendheid moet worden gegeven. Artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur schrijft in overeenstemming hiermee voor dat van de openbaarmaking mededeling wordt gedaan in de Nederlandse Staatscourant.

De voorgestelde bepaling spreekt van «beleidsadviezen». Hieronder zijn te verstaan de adviezen uitgebracht met het oog op het te vormen beleid. Aldus omschreven omvat het begrip «beleidsadviezen» mede de categorie van wetgevingsadviezen. Wij zijn echter, evenals de staatscommissie, van mening dat ten aanzien van de wetgevingsadviezen de Grondwet zelf in sterkere mate dan voor de overige beleidsadviezen openbaarmaking op de voorgrond dient te stellen. Om die reden wordt in het tweede lid van artikel 4.5 een speciale bepaling aan de openbaarmaking van wetgevingsadviezen gewijd. Bij beleidsadviezen vallende onder het eerste lid van artikel 4.5 kan worden gedacht aan adviezen over, of die leiden tot, beleidsnota's aan het parlement. Ook kan het in sommige gevallen voorkomen, dat een advies over een concreet geval als beleidsadvies moet worden beschouwd, namelijk wanneer belangrijke beleidsvragen in het geding zijn; in het algemeen zullen echter adviezen over concrete gevallen (als voorbeelden zijn te noe-

men adviezen over vergunningsaanvragen, benoemingen en beslissingen op bezwaar of beroep) niet tot beleidsadviezen als hier bedoeld worden gerekend. Deze laatste categorie is niet van zodanige betekenis dat de Grondwet de openbaarmaking daarvan zou moeten voorschrijven. Dit neemt niet weg dat de wet voor sommige van deze adviezen wel een publikatieplicht kan scheppen; zie bij voorbeeld artikel 58, derde lid, van de Wet op de Raad van State, hetwelk bepaalt dat een advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad in het Staatsblad wordt geplaatst, indien de Kroon besluit niet overeenkomstig dat advies te beslissen. De formulering «volgens regels bij de wet te stellen» geeft de mogelijkheid dat de wet – waarbij zowel kan worden gedacht aan een algemene wet als aan de wetten waarin de onderscheiden vaste colleges hun basis vinden of waarin aan hen een taak wordt opgedragen – ook uitzonderingen op en andere beperkingen van de openbaarmaking kan inhouden in verband met bepaalde belangen hetzij van de Staat hetzij van derden. Deze uitzonderingen en andere beperkingen kunnen voortvloeien uit het stelsel van de wet of zijn neergelegd in daartoe uitdrukkelijk strekkende bepalingen. Verder kan in dit verband gewezen worden op artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin uitdrukkelijk uitzonderingen op de openbaarheidsregels van de voorafgaande artikelen zijn neergelegd. Volledigheidshalve merken wij nog op, dat andere dan «niet-ambtelijke» adviezen onder omstandigheden worden gepubliceerd op de voet van artikel 2 van die wet, terwijl te dezen ook het recht op informatie als bedoeld in artikel 1 van de wet van toepassing kan zijn.

Het *tweede lid* van artikel 4.5 schrijft voor dat adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die vanwege de Koning worden ingediend, aan de Staten-Generaal worden overgelegd, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Aldus wordt verzekerd dat de genoemde adviezen – ongeacht of die nu van de Raad van State of van een ander in hoofdstuk IV bedoeld adviescollege afkomstig zijn – in het algemeen openbaar gemaakt worden. De meningsvorming binnen de Staten-Generaal zal daarmee worden gediend. De Wet openbaarheid van bestuur en het nieuwe artikel 25a van de Wet op de Raad van State zijn hiermee in overeenstemming. De wetgever dient de bevoegdheid te hebben uitzonderingen te maken op de hier bedoelde regel. In dit verband wijzen wij op artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, dat immers ook betrekking heeft op de adviezen ter zake van de wetgeving die niet van de Raad van State afkomstig zijn. Ten aanzien van de adviezen ter zake van wetgeving van de Raad van State is in artikel 25a van de Wet op de Raad van State een vergelijkbare voorziening getroffen. Met dit voorstel volgen wij de staatscommissie (artikel 66, eerste lid). Er is evenwel een verschil, waar de staatscommissie spreekt van voorstellen van wet, die vergezeld van de adviezen aan de Staten-Generaal worden gezonden. Het tijdstip van de openbaarmaking van de adviezen zou daarmee grondwettelijk gefixeerd geacht kunnen worden. Het huidige voorstel beoogt de mogelijkheid van eerdere openbaarmaking van de adviezen grondwettelijk niet uit te sluiten.

Wij wijzen er ten slotte op dat door de staatscommissie een additioneel artikel X werd voorgesteld in verband met de hiervoor vermelde bepaling uit artikel 66, eerste lid. Dit additionele artikel luidt: «Gedurende vijf jaren na de inwerkingtreding van deze bepaling kunnen uitzonderingen als bedoeld in artikel 66, eerste lid, tweede volzin, worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur». Aan een dergelijk additioneel artikel bestaat in de huidige omstandigheden geen behoefte, aangezien de wettelijke uitzonderingsregeling waar artikel 66, eerste lid, tweede volzin van spreekt, reeds tot stand is gebracht in de Wet openbaarheid van bestuur.

ARTIKEL III

Dit artikel noemt de artikelen van de Grondwet, die in verband met de nieuw voorgestelde bepalingen kunnen vervallen. Het doen vervallen van artikel 72, waarvan hiervoor sprake was, zal worden voorgesteld bij het wetsontwerp, dat betrekking heeft op de rechtstoestand van de ambtenaren (vergelijk artikel 79 van de staatscommissie).

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie,

De Minister van Financiën,