

Zitting 1980–1981

16 040 (R 1141)

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

Nr. 8

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1979–1980

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 september 1980

**Inhoudsopgave**

	blz.
Inleiding	1
De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk	2
De advisering over wetgeving door de Raad van State (artikel 4.1, eerste lid)	6
Advisering aan de Staten-Generaal	9
Andere taken van de Raad van State (artikel 4.1, tweede en derde lid)	12
Het voorzitterschap van de Koning (artikel 4.2, eerste lid, eerste zin)	12
Het lidmaatschap van de achttienjarige Koning en van de troonopvolger (artikel 4.2, eerste lid, tweede zin)	14
De benoemingsprocedure (artikel 4.2, tweede lid)	15
Het ontslag van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer (artikelen 4.2, derde lid en 4.4, tweede lid)	18
De Algemene Rekenkamer (artikelen 4.3, 4.4 en 4.6, tweede lid)	18
Andere vaste colleges (artikel 4.5)	19

**Inleiding**

Met genoegen leidden wij uit het voorlopig verslag af dat door vele fracties de gedachten die aan het onderhavige wetsontwerp ten grondslag liggen, werden onderschreven. Op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsontwerp aanleiding gaf, gaan wij hieronder in.

Daaraan voorafgaand vragen wij echter de aandacht voor het volgende. Op aanbeveling van de Raad van State hebben wij in artikel 4.2, tweede en volgende leden, bepalingen omtrent benoeming, ontslag en schorsing van de leden van de Raad van State opgenomen. Bij het redigeren daarvan dienden als uitgangspunt de bepalingen die in artikel 6.5 van het grondwetsherzieningsontwerp inzake de justitie (wetsontwerp 16 162) worden voorgesteld met betrekking tot de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Wat het toezicht op de ambtsvervulling betreft (zie artikel 6.4, vierde lid) namen wij in artikel 4.2 geen vergelijkbare bepaling op. Dienaangaande werd in het nader rapport bij wetsontwerp 16 162 opgemerkt (blz. 35): «In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer over het ontwerp van Wet

Nationale ombudsman (14 178, nr. 5, blz. 44 e.v.) is meegedeeld, dat nog bezien zou worden of een klachtenregeling in de Wet op de Raad van State kan worden opgenomen waarbij het toezicht op het gedrag van leden van de Afdeling rechtspraak en van de Afdeling geschillen van bestuur binnen de Raad van State wordt uitgeoefend. Inmiddels is aan de Raad van State advies hieromtrent gevraagd. Zodra dat advies er is, zal de regering een standpunt bepalen en de Tweede Kamer daarvan in kennis stellen. Alsdan zal moeten worden bezien of het regeringsstandpunt zou moeten leiden tot wijziging van het grondwetsherzieningsontwerp inzake vaste colleges.»

De Raad stemt er blijkens zijn intussen ontvangen advies mee in dat in de Wet op de Raad van State een klachtenregeling wordt opgenomen waarbij het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de Afdeling rechtspraak en de Afdeling geschillen van bestuur binnen de Raad van State wordt uitgeoefend. Wij zijn, mede gelet op dit advies van de Raad van State, van mening dat de Wet op de Raad van State in de hierbedoelde zin zal moeten worden aangepast. De desbetreffende nota van wijzingen bij wetsontwerp 14 178 is inmiddels aan de Tweede Kamer gezonden (14 178, nr. 13). Wetsontwerp 14 178 is op 2 september jl. door de Tweede Kamer aanvaard.

De vraag of er thans ook aanleiding bestaat het grondwetsherzieningsontwerp inzake de vaste colleges aan te vullen, beantwoorden wij ontkennend.

De zojuist genoemde, in de Wet op de Raad van State op te nemen klachten- en toezichtsregeling, behoeft geen grondwettelijke grondslag.

Voorts achten wij het wenselijk dat, indien de wetgever de Afdeling rechtspraak in de toekomst krachtens artikel 6.4, eerste lid, van de herziene Grondwet onder de rechterlijke macht zou brengen, artikel 6.4, vierde lid, ook voor die Afdeling geldt. Ingevolge deze bepaling mag de uitoefening van het toezicht slechts aan leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast worden opgedragen, zulks ter verzekering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Bij wet zou dan – zoals dat onder de regeling voorgesteld in het ontwerp van Wet Nationale ombudsman (14 178), nr. 7, blzz. 10–11) ook voor de Hoge Raad zal gelden – bij voorbeeld een regeling kunnen worden getroffen voor de uitoefening van het toezicht door de Afdeling rechtspraak zelf op de ambtsvervulling door haar leden.

Een en ander leidt ons tot de slotsom dat aan een afzonderlijke bepaling in hoofdstuk 4 over het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de Raad van State geen behoefte bestaat.

Wij wijzen er nog op dat het onderhavige wetsontwerp wél een afzonderlijke bepaling bevat inzake schorsing en gedwongen ontslag van de leden van de Raad van State. Artikel 4.2, vierde lid, legt de bevoegdheid tot schorsing en ontslag in handen van de Raad van State. In het wetsontwerp 16 162 wordt in artikel 6.5, derde lid, die bevoegdheid ten aanzien van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast gegeven aan een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht. Omtrent de verhouding tussen beide bepalingen merken wij op dat de wetgever, staande voor de vraag of de Afdeling rechtspraak van de Raad van State onder de rechterlijke macht moet worden gebracht, bij bevestigende beantwoording van die vraag rekening zal dienen te houden met het speciaal voor de Raad van State geschreven artikel 4.2, vierde lid, dat als *lex specialis* prevaleert boven artikel 6.5, derde lid.

### **De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk**

Het verheugt ons dat alle fracties die dit onderwerp ter sprake brachten in beginsel konden instemmen met de systematiek van het wetsontwerp.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of de titel van hoofdstuk 4: Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges, wel klopt met de inhoud daarvan. Naar hun mening doet de titel een veel breder begrip «college» vermoeden dan blijkt uit artikel 4.5, waar sprake is van colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk. Hoort artikel 4.5, dat over deze colleges gaat, zo vroegen zij vervolgens, niet eerder thuis in hoofdstuk 5: Wetgeving en bestuur, bij voorbeeld als artikel 5.1.10?

Wij erkennen dat de titel van hoofdstuk 4 een breder begrip «college» doet vermoeden dan blijkt uit artikel 4.5, waarin slechts de adviescolleges worden genoemd. Bij nadere beschouwingen geven wij er de voorkeur aan de titel van het hoofdstuk nauwer te doen aansluiten bij de inhoud van artikel 4.5. In de bij deze memorie behorende nota van wijzigingen stellen wij daarom voor het opschrift van het vierde hoofdstuk te veranderen in «Raad van State, Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies». Tegen dit opschrift zou kunnen worden ingebracht dat de Raad van State ook een adviesfunctie vervult en derhalve niet afzonderlijk in het opschrift zou moeten worden vermeld. Wij menen echter dat de eigen aard en positie, alsmede het gewicht van de andere dan adviserende taken van de Raad van State, hem zodanig van de overige adviescolleges doen verschillen, dat een afzonderlijke vermelding van de Raad in het opschrift van het vierde hoofdstuk gerechtvaardigd is. In dit verband wijzen wij er nog op dat in de huidige Grondwet de Raad van State en de vaste adviescolleges eveneens afzonderlijk zijn vermeld in het opschrift van de zevende afdeling van het tweede hoofdstuk.

Naar onze mening hoort artikel 4.5 om systematische redenen niet thuis in de eerste paragraaf van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Deze paragraaf bevat bepalingen over de vormen en procedure van wetgeving. De regeling van de bij die procedure betrokken organen vindt in onze opzet haar plaats in afzonderlijke hoofdstukken: Regering (hoofdstuk 2), Staten-Generaal (hoofdstuk 3) en bij de voorbereiding van de wetgeving betrokken vaste colleges (hoofdstuk 4). Overbrenging van artikel 4.5 naar hoofdstuk 5, eerste paragraaf, zou een inbreuk vormen op deze systematiek.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. opperden voorts bezwaren tegen verdere onevenwichtigheid te vinden, dat ten aanzien van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer uitvoerige bepalingen met betrekking tot hun taak, samenstelling, benoeming en ontslag zijn opgenomen en voor de colleges van advies niets. Het door de hier aan het woord zijnde leden gesignaleerde verschil hangt samen met de zeer grote diversiteit van adviescolleges. Het scala van deze colleges is zo breed en gevarieerd dat het niet mogelijk is uniforme regels met betrekking tot hun taak en samenstelling, alsmede de benoeming en het ontslag van hun leden in de Grondwet op te nemen. De Grondwet dient naar onze mening te volstaan met de opdracht aan de wetgever om deze aspecten te regelen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. opperden voorts bezwaren tegen het voorgestelde artikel 4.6. Waarom – zo geven wij hun vraagstelling weer – heeft de Regering gekozen voor één bepaling die gelijkelijk geldt voor alle in hoofdstuk 4 genoemde colleges (artikel 4.6) en niet voor op elk van die colleges toegespitste bepalingen?

De leden van de C.D.A.-fractie stelden op blz. 11 van het Voorlopig Verslag een vraag die het best ook in dit verband behandeld kan worden. Is het niet wenselijk, zo vragen zij, de taak en bevoegdheden van de Raad van State niet bij of krachtens de wet, maar alleen bij de wet te regelen? Bovendien vermelden wij de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 mei jl. (kamerstuk 16 040, nr. 6). In deze brief maakt de Rekenkamer bezwaar tegen de in artikel 4.6 neergelegde mogelijkheden tot delegatie met betrekking tot de regeling van de inrichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de opdracht van andere taken aan de Algemene Rekenkamer.

De opmerkingen van de aan het woord zijnde leden, alsmede de bezwaren van de Algemene Rekenkamer, hebben ons aanleiding gegeven onze voorstellen inzake de onderhavige materie nader te overwegen. Wij zijn van mening dat aan de naar voren gebrachte opmerkingen zonder bezwaar een eindweegs tegemoet kan worden gekomen. In de bij deze memorie behorende nota van wijzigingen hebben wij onze nieuwe voorstellen ter zake neergelegd. Wij merken daarbij op, dat aan die voorstellen twee uitgangspunten ten grondslag liggen. Op de eerste plaats zien wij geen reden onderscheid te maken wat betreft de omvang van de delegatiemogelijkheden, tussen de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Ten tweede hebben wij er uit systematisch oogpunt bezwaar tegen de trits «inrichting, samenstel-

ling en bevoegdheid», die ook elders in de herziene Grondwet voorkomt, uit een te halen en voor een of twee van de onderdelen andere regels te geven dan voor de resterende.

Op basis van deze uitgangspunten stellen wij het volgende voor. Aan de bepalingen over de Raad van State en aan die over de Algemene Rekenkamer worden artikelen van gelijke inhoud toegevoegd (artikel 4.2a en artikel 4.4a), bestaande uit twee leden.

Het eerste lid bepaalt dat de wet de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State respectievelijk de Algemene Rekenkamer regelt. Wij zijn van opvatting dat het niet verstandig is ten aanzien van deze onderwerpen elke vorm van delegatie uit te sluiten. De bestaande wetgeving kent in deze sfeer ook reeds voorbeelden van delegatie. Wij wijzen wat de Wet op de Raad van State betreft op artikel 4, vierde lid (regels ten aanzien van de deelneming van staatsraden in buitengewone dienst aan de werkzaamheden van de Raad), artikel 19 (regeling van de werkzaamheden van de algemene vergadering en van de afdelingen van de Raad) en artikel 32, eerste lid (afwijkende regeling voor het aanhangig maken van een geschil van bestuur). In de Comptabiliteitswet 1976 kan gewezen worden op artikel 51 (vaststellen van een reglement van orde voor de werkzaamheden en de dienst van de Rekenkamer) en artikel 55, tweede lid (vaststellen van de instructies voor de secretaris en het overig personeel van de Raad). Wij zouden het een te zware eis vinden nu te bepalen dat in de hier genoemde voorbeelden van delegatie een regeling bij formele wet in de plaats moet treden van de bestaande regeling. Wel willen wij op deze plaats met klem benadrukken dat, gelet op de positie van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, niet dan om zwaarwegende redenen van de in het geding zijnde delegatiemogelijkheid gebruik dient te worden gemaakt. Het gaat hier, evenals bij artikel 4.2, vijfde lid en artikel 4.4, vierde lid, om een delegatie die in haar toepassing een beperkte zal moeten zijn. In de praktijk zal zij in de regel niet verder behoren te gaan dan het stellen van regels door die colleges zelf met betrekking tot hun inrichting.

In het tweede lid van de thans voorgestelde artikelen 4.2a en 4.4a is de delegatiemogelijkheid geschrapt met betrekking tot het opdragen van andere taken aan de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Deze schrapping heeft tot gevolg dat de huidige wetgeving te zijner tijd op enkele plaatsen zal moeten worden aangepast. Zo zullen uit artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State de woorden «of algemene maatregelen van bestuur» dienen te worden verwijderd. In artikel 76 van de Comptabiliteitswet 1976 moeten de woorden «andere wettelijke voorschriften» worden vervangen door «de wet». De term «wettelijk voorschrift» moet immers in materiële zin worden opgevat en behelst derhalve een ruimer wetsbegrip dan het formele. Op dit punt komen wij hierna nog terug in de paragraaf «De Algemene Rekenkamer».

Ten gevolge van het invoegen van de artikelen 4.2a en 4.4a kan artikel 4.6 komen te vervallen, onder toevoeging aan artikel 4.5 van bepalingen die inhoudelijk met artikel 4.6 overeenkomen.

Wij wijzen er tot slot nog op dat in de nu voorgestelde opzet tevens alsnog gevolg wordt gegeven aan hetgeen in het advies van de Raad van State ter zake is voorgesteld (nrs. 3–4, blz. 18, tweede alinea). Enerzijds betreft dit de wens van de Raad om voor de in hoofdstuk 4 genoemde colleges afzonderlijke bepalingen op te nemen. Anderzijds de wens van de Raad dat andere dan in de Grondwet genoemde taken slechts bij wet aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer moeten kunnen worden opgedragen.

Ofschoon de leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de plaats die aan de Raad van State en de andere adviescolleges in de nieuwe Grondwet wordt gegeven, alsmede met de volgorde waarin zij onderling worden gebracht, meenden zij toch dat er aanleiding is aan de positie en taak van de Raad van State, die zich naar hun mening zozeer onderscheiden van die van de Algemene Rekenkamer en de andere vaste adviescolleges, uitdrukking te geven bij de indeling van de Grondwet. In welk opzicht zou de opzet van de Grondwet worden geschaad – zo vervolgden deze leden – indien aan de Raad een apart hoofdstuk zou worden gewijd?

In het nader rapport hebben wij onze bezwaren uiteengezet tegen de gedachte in hoofdstuk 4 van de nieuwe Grondwet een afzonderlijke paragraaf te wijden aan de Raad van State (kamerstuk 16 040, nr. 4, blz. 23–24). Zij werden, zoals wij met instemming lazen, gedeeld door de leden van de fractie van D'66. Deze bezwaren gelden a fortiori tegen het door de leden van de C.D.A.-fractie geopperde denkbeeld de bepalingen over de Raad van State in een afzonderlijk hoofdstuk onder te brengen.

Gesteld dat men voor de artikelen over de Raad van State een afzonderlijk hoofdstuk zou creëren, dan kan men onzes inziens nauwelijks nalaten hetzelfde te doen voor de bepalingen over de Algemene Rekenkamer. Onder erkenning van de eigen plaats en het eigen karakter van de Raad van State zijn wij van mening dat de Algemene Rekenkamer evenzeer een geheel eigen plaats in ons staatsbestel inneemt, zodat in de opzet die de leden hier aan het woord suggereren aan de Rekenkamer ook een afzonderlijk hoofdstuk zou dienen te worden gewijd.

Afzonderlijke hoofdstukken voor de Raad van State en de Algemene Rekenkamer zouden er vanzelf toe leiden dat er nog een apart hoofdstuk moet komen, nl. voor de vaste colleges van advies, bedoeld in artikel 4.5. Het laatste artikel van het hoofdstuk – inzake openbaarheid van de adviezen –, dat op alle in hoofdstuk 4 genoemde colleges betrekking heeft zou dan moeten worden ondergebracht, hetzij in een vierde afzonderlijk hoofdstuk, hetzij in de hoofdstukken over de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies.

Het resultaat van een en ander zou derhalve zijn dat het thans voorgestelde, weinig omvangrijke hoofdstuk 4 zouden worden opgesplitst in ten minste drie nieuwe hoofdstukken die elk maximaal drie of vier artikelen zouden tellen.

Voorts merken wij op dat in de huidige Grondwet de bepalingen omtrent de Raad van State noch in een afzonderlijk hoofdstuk, noch in een afzonderlijke paragraaf zijn ondergebracht. Deze bepalingen 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».

Bovendien wijzen wij op de omstandigheid dat de Staatscommissie-Cals/Donner geen redenen aanwezig achtte om met betrekking tot de Raad van State een afzonderlijk hoofdstuk of een afzonderlijke paragraaf voor te stellen. Wij hebben de staatscommissie op dit punt gevolgd.

Op grond van de hier aangegeven bezwaren zijn wij van mening dat de systematiek van de nieuwe Grondwet aanzienlijk zou worden geschaad indien het voorgestelde hoofdstuk 4 zou worden opgesplitst in twee of meer nieuwe hoofdstukken. Het komt ons overigens voor dat de leden hier aan het woord de positie van de Raad van State in zodanige mate accentueren, dat daardoor niet geheel recht wordt gedaan aan de gewichtige taak en positie van met name de Algemene Rekenkamer. Wij onderschrijven dat de Raad van State – evenals de Algemene Rekenkamer – een geheel eigen karakter heeft. In onze voorstellen hebben wij daarmee rekening gehouden door de afzonderlijke vermelding van beide colleges in het opschrift van hoofdstuk 4. Tegen een verdergaande profilering van de positie van de Raad van State in de zin als bedoeld door de aan het zijnde leden, hebben wij echter, zoals wij hiervoor aangaven, ernstige bezwaren.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen nog waarom in hoofdstuk 4 de formulering van taken en bevoegdheden voorafgaat aan die van de organisatie, zulks in tegenstelling tot andere vergelijkbare onderdelen van de Grondwet. Wij menen dat de tegenstelling die de leden hier aan het woord signaleren, niet aanwezig is. Wij wijzen erop dat in hoofdstuk 7 («Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen») de taak- en bevoegdheidsomschrijving van artikel 7.2 voorafgaat aan de organisatiebepalingen in de artikelen 7.3 en volgende. In het voorgestelde hoofdstuk 6 («Rechtspraak») worden eveneens eerst de taken genoemd (artikelen 6.1. en 6.2.), en dan pas de organisatie.

Met genoeg en lazen wij dat de leden van de V.V.D.-fractie met de door ons gekozen betiteling van hoofdstuk 4 en zijn indeling voldoende recht gedaan achtten aan de bijzondere positie van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer ten opzichte van de andere vaste colleges van Staat.

De leden van de fractie van D'66 waren van oordeel dat de opzet van hoofdstuk IV van de voorstellen van de staatscommissie (gericht op «vaste colleges»), beter bestand was tegen toekomstige ontwikkelingen. De motivering van het thans door ons voorgestelde opschrift van hoofdstuk 4 is naar hun mening op zich zelf begrijpelijk, maar gaat wellicht uit van een te statische toestand.

Wij betwijfelen of het afzonderlijk vermelden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in het opschrift van hoofdstuk 4 dit hoofdstuk minder goed bestand doet zijn tegen toekomstige ontwikkelingen. Het ligt naar onze opvatting niet in de rede, dat de positie van onomstreden instituten als de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, die hecht verankerd zijn in ons staatsbestel en daarin een belangrijke functie vervullen, in de voorzienbare toekomst zodanig zou veranderen, dat een afzonderlijke vermelding in het opschrift van hoofdstuk 4 niet langer gerechtvaardigd zou zijn. De Raad van State en de Algemene Rekenkamer onderscheiden zich wat taak en positie betreft in aanzienlijke mate van de vaste adviescolleges en zullen dat, naar wij verwachten, ook in de toekomst blijven doen. Wij hebben gemeend er goed aan te doen dit eigen karakter een nader accent te geven door de afzonderlijke vermelding van beide colleges in het opschrift van hoofdstuk 4.

De leden hier aan het woord waren voorts van mening dat van de op vele punten interessante gedachtenwisseling met de Raad van State meer verwerkt had kunnen worden in de memorie van toelichting. Was dit nagelaten – zo vroegen zij – omdat het hier een van de weinige keren was dat de Raad van State in een «eigen zaak» oordeelde?

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Het is niet gebruikelijk bij de wetgeving om de punten van discussie tussen Regering en Raad van State in de memorie van toelichting te vermelden. In het verleden zou dit, gelet op het geheime karakter van de adviezen van de Raad, ook bezwaarlijk hebben gekund. Nu sinds 1 mei jl. de adviezen van de Raad van State, alsmede de nadere rapporten, in beginsel openbaar zijn, is dit anders komen te liggen. Door die openbaarheid echter komt tevens de noodzaak te vervallen om de gedachtenwisseling tussen Regering en Raad in de memorie van toelichting te verwerken. Dit toch te doen zou naar onze opvatting in de meeste gevallen leiden tot grotendeels overbodige herhalingen. Overigens wijzen wij er nog op dat wij als gevolg van de openbaarheid van 's Raads adviezen over de voorstellen tot grondwetsherziening, bij geen van de overige herzieningsontwerpen de discussie tussen Raad en Regering in de memorie van toelichting hebben verwerkt.

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

De leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en D'66 besteedden aandacht aan de mogelijkheid die in onze voorstellen voor de wetgever wordt geopend om een Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen.

De hoofdvraag die daarbij in de opmerkingen van de drie genoemde fracties rees is, welke gevolgen de eventuele instelling van een Afdeling wetgeving kan hebben voor de eenheid van optreden van de Raad van State. Moet niet worden gevreesd voor een feitelijke driedeling van de Raad en, zo ja, wat is dan nog de betekenis van de Raad in pleno?

In reactie op deze vragen willen wij er allereerst op wijzen dat ons voorstel de mogelijkheid te openen dat de wetgever overgaat tot het instellen van een Afdeling wetgeving, er niet toe dwingt dat de advisering over de wetgeving in de toekomst geheel en al door zulk een Afdeling wetgeving alleen zal geschieden. Wij zouden de wetgever de ruimte willen laten de adviestaak van de Raad op het terrein van de wetgeving nader in te richten. Het is naar

onze mening zeer wel denkbaar dat de wetgever aan de Regering en aan het parlement de keuze laat tussen het vragen van advies aan de Afdeling wetgeving of aan de Raad in pleno. Deze keuzemogelijkheid zou vooral van belang kunnen zijn bij belangrijke onderwerpen, waarbij Regering en parlement er goed aan doen het oordeel van de leden van de Raad die geen deel uitmaken van de Afdeling wetgeving bij de advisering te betrekken. Evenzeer is denkbaar dat de wetgever het aan de Raad van State overlaat te beslissen of een advies door de volle Raad of door de Afdeling wetgeving zal worden gegeven.

Meer in het algemeen merken wij op dat de taken van de Raad van State in de afgelopen jaren zodanig zijn verzwaard en gespecialiseerd, dat men er om redenen van doelmatigheid niet aan ontkomt de uitoefening van een of meer van die taken aan een of meer afdelingen van de Raad op te dragen. Dit zal er in een aantal gevallen toe leiden dat de Raad niet langer als eenheid naar buiten treedt. Wij noemen in deze context het afzonderlijke functioneren van de Afdeling geschillen van bestuur en van de Afdeling rechtspraak.

Het gaat naar wij menen echter te ver om ervan uit te gaan – zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie doen – dat de Raad in de toekomst zal zijn opgesplitst in drie onafhankelijk van elkaar functionerende afdelingen, waartussen slechts een personele unie bestaat. Als gezegd is thans nog niet aan te geven hoe de uiteindelijke vormgeving zal zijn van 's Raads taak op het terrein van de wetgeving. Wij willen in de Grondwet uitdrukkelijk de mogelijkheid open laten dat de wetgever voorziet in advisering ter zake van wetgeving door de plenaire Raad.

Daarbij komt dat wij het wenselijk achten dat de Regering zich ook buiten het terrein van de wetgeving tot de volle Raad kan blijven richten.

Wij wijzen er voorts op – wij deden dat ook reeds in de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsontwerp 15 832<sup>1</sup> – dat de afdelingen functioneren binnen het geheel van de Raad. Door middel van een doeltreffende coördinatie zal moeten en naar onze mening ook kunnen worden verzekerd dat er bij voorbeeld geen ongerechtvaardigde verschillen in de hantering van juridische begrippen tussen de afdelingen optreden. Deze coördinatie, door de Vice-President en de voorzitters van de Afdelingen, is van groot belang en dat belang zal bij een eventuele uitbreiding van het aantal afdelingen alleen maar toenemen. Ten slotte wijzen wij er nog op dat de (volle) Raad van State ook in de nieuwe Grondwet (artikel 2.1.15) belast is met de waarneming van het koninklijk gezag. Wij menen dat de Grondwet de Raad van State als geheel als uitgangspunt dient te blijven nemen en dat niet de indruk moet worden gevestigd dat de volle Raad slechts een façade is die er louter toe dient het zicht op drie onafhankelijke afdelingen af te schermen. Om de redenen hier uiteengezet hebben wij dan ook bezwaar tegen het voorstel van de leden van de P.v.d.A.-fractie in artikel 4.1, eerste lid, te bepalen: «De Raad van State heeft een afdeling wetgeving, een afdeling geschillen van bestuur en een afdeling rechtspraak». Nog afgezien van de zojuist genoemde bezwaren vragen wij ons af of een zo toegespitste tekst niet in de weg zou kunnen staan aan thans nog niet voorzienbare ontwikkelingen ten aanzien van de taken en de wijze van taakvervulling van de Raad van State.

In verband met de adviserende taak van de Raad van State op het terrein van de wetgeving stelden de leden van de C.D.A.-fractie de vraag of het voor die taak van belang is, dat daaraan ook die leden deel hebben, die zich met het toepassen van wetgeving bezighouden. Wij menen dat dit soms inderdaad van belang kan zijn. Vandaar dan ook dat wij grondwettelijk de mogelijkheid niet willen afsnijden dat de Raad in pleno adviseert over wetgeving. Hoe overigens de samenstelling van een eventueel in te stellen Afdeling wetgeving precies geregeld zou moeten worden, ware onzes inziens aan de wetgever over te laten.

De leden van de fractie van D'66 constateerden dat er in ieder geval drie elementen in het wetsontwerp zijn die de huidige positie van de Raad van State raken. Allereerst is daar de vraag van de instelling van een speciale Afdeling wetgeving. Vervolgens is er de ruimte die geboden zal worden om

<sup>1</sup> Wijziging van de Wet op de Raad van State, houdende verhoging van het aantal leden waaruit de Raad van State ten hoogste is samengesteld en verhoging van het aantal staatsraden in buitengewone dienst dat ten hoogste kan worden benoemd, nr. 6, blz. 2.

ook advies uit te brengen aan de Tweede Kamer. En ten slotte de bepaling dat de Raad over bepaalde onderwerpen niet zal worden gehoord. Deze leden zouden het op prijs stellen indien wij zouden willen ingaan op de algemene gevolgen voor de positie van de Raad van State van de voorgestelde wijzigingen en in het bijzonder op de gevolgen van de instelling van een aparte Afdeling wetgeving.

Op laatstgenoemd onderwerp – de mogelijkheid tot instelling van een Afdeling wetgeving – gingen wij zoëven reeds in. Wat de adviesmogelijkheid aan het parlement en het niet horen van de Raad over bepaalde onderwerpen betreft, merken wij op, dat het niet goed mogelijk is thans uitspraken te doen over de precieze gevolgen van beide voorstellen voor de positie van de Raad van State. Veel zal immers afhangen van de wijze waarop de wetgever deze voorstellen nader zal uitwerken. Wel kan op de volgende punten worden gewezen. Een bezwaar dat in het verleden wel werd aangevoerd tegen de adviesmogelijkheid aan het parlement was dat daardoor de Raad van State in het openbaar betrokken zou kunnen worden bij politieke controversen. Wij merken hierbij op dat sinds de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur op 1 mei jl. de wetgevingsadviezen van de Raad in beginsel openbaar zijn. Zo er zich in deze sfeer al gevolgen voor de positie van de Raad zullen voordoen, dan worden die eerder veroorzaakt door het nieuwe openbaarheidsregime dan door de te openen adviesmogelijkheid aan het parlement.

Wij verwachten niet dat de bepaling, dat in bij de wet aan te geven gevallen het horen van de Raad achterwege kan blijven, de betekenis van de Raad van State als algemeen wetgevingsadviseur zal aantasten. De overweging die aan deze bepaling ten grondslag ligt is dat het wenselijk is de wetgever de ruimte te bieden in door hem aan te wijzen gevallen te bepalen dat het horen van de Raad achterwege kan blijven. Daarbij kan met name worden gedacht aan – vak technische – voorstellen tot naturalisatie, tot begrotingswijziging alsmede aan bepaalde categorieën van algemene maatregelen van bestuur. Wij wijzen er overigens op dat in de facultatieve redactie die wij voorstellen de mogelijkheid blijft bestaan dat toch het advies van de Raad van State wordt ingewonnen.

De leden van de fractie van D'66 merkten vervolgens op dat de instelling van een afzonderlijke Afdeling wetgeving bij hen vragen oproep. Op welke wijze wordt gewaarborgd, dat in de samenstelling de diverse maatschappelijke stromingen genoegzaam zijn vertegenwoordigd? Zou, gelet op de specifieke taak van deze Afdeling, niet grondwettelijk een minimum aantal leden moeten worden bepaald? En zou een grondwettelijke voorziening voor het voorzitterschap niet nodig zijn? Wij zijn van mening dat het geen aanbeveling verdient de suggesties van de leden hier aan het woord te volgen. De huidige Grondwet bevat ten aanzien van de Raad van State evenmin bepalingen omtrent punten als deze. Bovendien strookt de hier bepleite mate van detaillering niet met de opzet een beknopte nieuwe Grondwet tot stand te brengen. Voorts hebben wij de indruk dat aan de suggesties van de D'66-fractie de gedachte ten grondslag ligt dat de Grondwet zou verplichten tot de instelling van een Afdeling wetgeving. Dit is niet het geval. Het verdient naar onze opvatting de voorkeur om, indien de wetgever besluit tot het instellen van een Afdeling wetgeving, een eventuele regeling van de door deze leden genoemde onderwerpen aan hem over te laten.

De leden hier aan het woord wezen erop dat de memorie van toelichting wel iets opmerkt ten aanzien van de voorzitter «van deze afdeling», nl. dat het niet uitgesloten is dat aan «de voorzitter van die afdeling» binnen de taakopdracht bepaalde bevoegdheden worden toegekend (memorie van toelichting blz. 7, tweede volle alinea).

Wij vrezen dat er op dit punt sprake is van een misverstand. De woorden «de voorzitter van die afdeling» die wij in de bedoelde passage bezigen slaan terug op de woorden «een afdeling van de Raad van State» aan het begin van de passage, en niet, zoals de leden van de D'66-fractie kennelijk menen, op «de Afdeling wetgeving van de Raad van State». Hetgeen wij in ons



betoog over de bevoegdheden van voorzitters beoogden in algemene zin weer te geven is, dat de uitsluitende vermelding in de Grondwet van een (rechts)college er niet aan in de weg staat dat bij wet ook bevoegdheden aan de voorzitter van dat college kunnen worden toegekend. Wij hadden daarbij niet speciaal het oog op de voorzitter van een eventuele Afdeling wetgeving van de Raad van State.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van D'66 zich in dit verband af – zo begrijpen wij hen althans – of onze reactie op de opmerking van de Raad van State, dat het onwenselijk is dat bepaalde leden van de Raad kunnen worden uitgesloten van deelname aan de wetgevingsadvisering, wel geheel adequaat is. Zij geven ons in overweging om in artikel 4.1, eerste lid de woorden «of een afdeling van de Raad» te schrappen en toe te voegen aan het einde van de tweede volzin van het eerste lid de woorden «danwel met het horen van een afdeling van de Raad kan worden volstaan». Dit ten einde duidelijker tot uitdrukking te laten komen dat ook voor ons de eenheid van de Raad wezenlijk blijft.

Wij hebben in het voorgaande reeds enkele malen beklemtoond dat wij het van belang achten dat grondwettelijk niet de pas wordt afgesneden aan advisering inzake wetgeving door de volle Raad. Aan de wetgever zouden wij het willen overlaten hier nader vorm aan te geven. Denkbaar is dat hij aan Regering en parlement in bepaalde gevallen de bevoegdheid geeft advies te vragen aan de volle Raad; denkbaar is evenzo dat hij aan de Raad overlaat te besluiten of een advies zal worden gegeven door de volle Raad of door een Afdeling. Het lijkt ons minder juist om ons in de Grondwet op deze tweede mogelijkheid vast te leggen, zoals de Raad van State bepleitte. Wij menen dat de tekst van artikel 4.1, eerste lid op een goede wijze aansluit bij onze hier verwoorde bedoeling en geven daaraan de voorkeur boven de door de hier aan het woord zijnde leden geopperde tekst. Onze tekst stelt eveneens de Raad voorop en laat ook de mogelijkheid open dat de wetgever bepaalt dat horen van de volle Raad uitgangspunt zal zijn. De door deze leden gesuggereerde tekst heeft daarenboven het bezwaar dat zij de mogelijkheid uitsluit dat bij wet aan de Raad van State wordt overgelaten te beslissen of een advies zal worden gegeven door de volle Raad of door een afdeling. Op grond van een en ander menen wij de tekstsuggestie van deze leden niet te moeten volgen.

### **Advisering aan de Staten-Generaal**

De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken er hun tevredenheid over uit, dat er thans tussen Raad van State en Regering overeenstemming over bestaat dat voor de Tweede Kamer de gelegenheid wordt geopend of aan haar zelfs de plicht wordt opgelegd, zelf advies te vragen aan de Raad van State, bij voorbeeld bij initiatiefvoorstellen. Deze leden verbonden hieraan een aantal vragen, waarop wij als volgt ingaan.

Uit de nu voorgestelde grondwetsbepaling vloeit niet voort dat elk initiatiefvoorstel door de (voorzitter van de) Tweede Kamer automatisch voor advies naar de Raad van State moet worden gestuurd.

De wetgever zal moeten regelen door wie, op welk moment en op welke wijze tijdens de behandeling van een initiatiefvoorstel het advies van de Raad van State dient te worden gevraagd. Wat wij thans beogen is het scheppen van ruimte voor de wetgever ten aanzien van deze punten. De onderhavige voorstellen zelf bevatten dienaangaande geen inhoudelijke voorschriften; zij verplichten slechts tot het horen van de Raad van State op enig tijdstip voordat het initiatiefvoorstel wet wordt.

Het antwoord op de vraag of de Tweede Kamer een advies van de Raad van State kan vragen naar aanleiding van een ingrijpende nota van wijzigingen van de Regering op een wetsontwerp, die is ingediend bij voorbeeld na een kritisch voorlopig verslag, zal naar wij menen eveneens door de wetgever gegeven moeten worden. Ten aanzien van dit punt geldt, evenals bij de vorige vraag van de aan het woord zijnde leden, dat de nu gepresenteerde

voorstellen geen inhoudelijke bepalingen bevatten. Overigens moet niet uit het oog worden verloren dat de Regering zelf uiteraard ook steeds het advies van de Raad van State kan vragen over een in te dienen nota van wijzigingen. Dit ligt voor de hand indien het gaat om zeer ingrijpende wijzigingen. De onderhavige vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie geeft ons nog de algemene opmerking in, dat Regering en Staten-Generaal ervoor dienen te waken de procedure van wetgeving niet nog gecompliceerder en moeizamer te maken dan zij thans reeds is. Veelvuldige onderbrekingen van de parlementaire behandeling van wetsontwerpen zullen vanzelf leiden tot verlenging en verzwaring van die procedure.

De verplichting tot het horen van de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet strekt zich tevens uit tot een initiatiefvoorstel van wet tot goedkeuring van een door de Regering gesloten verdrag.

Wij hebben niet bedoeld te suggereren dat de Raad van State alleen door de Staten-Generaal gehoord zou kunnen worden, indien tijdens de parlementaire behandeling twijfel rijst aan de grondwettigheid van een wetsontwerp. De Raad kan ook door de regering steeds over vragen van grondwettigheid om advies worden gevraagd. Het ging er ons in de door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde passage slechts om, een voorbeeld te noemen van een geval waarin de wetgever voor de kamers de mogelijkheid kan openen om – anders dan in het kader van de behandeling van initiatiefvoorstellen – het advies van de Raad van State te vragen.

Onzes inziens ligt het niet voor de hand dat de Eerste Kamer de Raad van State om advies zou vragen, indien bij voorbeeld een wetsontwerp door amendering in de Tweede Kamer aanzienlijk is gewijzigd. Een dergelijke handelwijze zou niet alleen een verzwaring en verlenging van de procedure van wetgeving inhouden, maar tevens tot een verandering in de positie van de Eerste Kamer in deze procedure kunnen leiden.

Is het nodig – zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie – dat de Grondwet in het midden laat dat ook van andere zijde dan regering en parlement adviezen van de Raad van State kunnen worden ingewonnen? Wij achten het niet nodig dat de Grondwet aangeeft aan welke organen de Raad van State adviezen kan uitbrengen. Wij geven er de voorkeur aan dat de wetgever hieromtrent regels stelt, in het kader van de vormgeving van de adviestaak van de Raad van State op het terrein van de wetgeving. Wij wijzen er bovendien nog op dat de betekenis van artikel 4.1, eerste lid, niet is aan te geven door wie adviezen kunnen worden gevraagd, maar de garantie te scheppen dat de Raad van State wordt gehoord over de regelgeving die in dat artikellid wordt genoemd.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen verder of het wel geheel juist is dat de memorie van toelichting in de nieuwe terminologie ook initiatiefvoorstellen als voorstel van wet beschouwt, indien het de bedoeling is dat ook de Tweede Kamer het advies van de Raad van State over dergelijke voorstellen kan vragen. Zou niet moeten worden gesproken van «voorstellen tot voorstellen van wet», omdat een initiatiefvoorstel pas een voorstel van wet is nadat de Tweede Kamer het heeft aangenomen.

Wij zouden de suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie niet willen volgen. De woorden «voorstellen van wet» in artikel 4.1, eerste lid, slaan zowel op regeringsvoorstellen als op initiatiefvoorstellen. Van een regeringsvoorstel is in grondwettelijke zin sprake op het moment van indiening bij de Tweede Kamer; voor een initiatiefvoorstel geldt wat dit betreft het moment van vaststelling van het voorstel door de Tweede Kamer, respectievelijk de verenigde vergadering. Voor de genoemde tijdstippen hebben beide categorieën van voorstellen reeds een langdurige voorbereiding achter de rug. Bij de categorie van regeringsvoorstellen wordt het advies van de Raad van State steeds gevraagd voordat het voorstel bij de Tweede kamer wordt ingediend, anders gezegd, voordat van een voorstel in grondwettelijke zin sprake is. Niettemin menen wij dat er ook in de fase voorafgaande aan het moment van indiening zonder bezwaar van «voorstel van wet» gesproken kan worden. Het zou bijzonder gekunsteld aandoen om het voorstel in de gehele voorbereidingsfase, voorafgaand aan de indiening, steeds aan te duiden als «voorstel tot voorstel van wet».

Dezelfde gedachtengang volgen wij met betrekking tot initiatiefvoorstellen van wet. Hoewel, als gezegd, van zodanige voorstellen in grondwettelijke zin pas gesproken kan worden op het moment van vaststelling door Tweede Kamer of verenigde vergadering, menen wij dat eenvoudigheidshalve de aanduiding «voorstel van wet» gebezigd kan worden vanaf het moment dat het door een of meer leden van de Tweede Kamer of de verenigde vergadering aanhangig is gemaakt, dus nog voordat over het voorstel het advies van de Raad van State is gevraagd. Overigens verwijzen wij wat deze kwestie aangaat nog naar hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de memorie van antwoord bij wetsontwerp 15 047 (nr. 8, blz. 13–14), alsmede naar de bij die memorie behorende nota van wijzigingen (nr. 9). De verwijzing van de aan het woord zijnde leden naar artikel 15, derde lid van het Statuut, dat overigens niet spreekt van voorstel tot voorstel van wet, maar van het voorstellen van een voordracht tot een voorstel van wet, komt ons niet overtuigend voor. Bij het redigeren van bedoelde bepaling is aansluiting gezocht bij de artikelen 126 en 127 van de huidige Grondwet. Aangezien wij in onze voorstellen nu juist van de in die artikelen neergelegde opzet afstand nemen en voor eenvoudiger bewoordingen kiezen, zien wij niet in hoe een op die opzet geënte terminologie verhelderend zou Kunnen werken.

De leden van de fractie van de V.V.D. gaven te kennen niet te begrijpen waarom wij in het onderhavige voorstel ruimte hadden gecreëerd voor een regelrechte advisering van de vaste colleges van staat aan de Staten-Generaal. Indien deze leden onder het begrip «vaste colleges van staat» tevens begrijpen de vaste colleges van advies, bedoeld in artikel 4.5. – en hun beschouwingen wijzen in die richting –, dan is hun opmerking dat wij thans voorstellen ruimte te *creëren* in haar algemeenheid niet juist. Die ruimte bestaat namelijk al onder de huidige Grondwet voor wat de vaste colleges van advies betreft. Artikel 87 houdt immers niet in dat aan de wetgever een bevoegdheid wordt verleend. Wat hij volgens dit artikel vermag te doen, zou hij ook vermogen indien het niet bestond. De betekenis van artikel 87 is dat het de regering de bevoegdheid ontnemt om zonder tussenkomst van de wetgever vaste colleges van advies ten eigen behoeve in te stellen. Aan de wetgever staan onder vigeur van de huidige Grondwet geen belemmeringen in de weg om te bepalen, dat een in te stellen vast college van advies ook aan het parlement zal kunnen adviseren. Dat de wetgever deze weg in het verleden niet heeft bewandeld, ook niet in het door de aan het woord zijnde leden genoemde geval van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, doet niet af aan het bestaan van de hier aangegeven mogelijkheid<sup>1</sup>.

Ten aanzien van de vaste colleges van advies stellen wij op dit punt dus geen wijziging van de bestaande situatie voor. Hetzelfde geldt met betrekking tot de Algemene Rekenkamer. Artikel 193 van de huidige Grondwet bevat geen beperking van de werkzaamheden van de Rekenkamer tot die ten behoeve van de regering.

Een wijziging wordt wel voorgesteld ten aanzien van de Raad van State. Uit artikel 84 van de huidige Grondwet vloeit voort dat de Raad alleen als adviseur van de Regering kan optreden. Wij zien onvoldoende redenen – en de Raad van State zelf blijktens zijn advies ook, evenals de staatscommissie – om deze situatie te handhaven. Naar onze mening zou met name de uitoefening van het initiatiefrecht van de Tweede Kamer ermee gediend zijn, indien voor de wetgever de mogelijkheid wordt geopend te bepalen dat de Tweede Kamer over initiatiefvoorstellen van wet die zij overweegt, advies kan of moet vragen aan de Raad van State. Wij geven aan deze constructie de voorkeur boven die welke de leden hier aan het woord noemen, namelijk dat de gene die een initiatiefvoorstel aanhangig maakt de regering vraagt het meest gerede adviescollege daarover te laten adviseren. Dat de Regering dergelijke verzoeken steeds heeft ingewilligd valt te prijzen; een juridische gebondenheid tot inwilliging bestaat echter niet.

<sup>1</sup> In de Instellingswet WRR is niet de mogelijkheid geopend dat de WRR rechtstreeks aan het parlement adviseert. Wel is tijdens de parlementaire behandeling van de wet gesproken over directe contacten tussen het parlement en de WRR. Zowel parlement als regering beoordeelden dergelijke contacten in positieve zin (vgl. Hand II, 1975/76, blz. 3287–3315).

De aan het woord zijnde leden stelden in dit verband nog enkele vragen over voorrang van adviesaanvragen, het afleggen van verantwoording aan de Staten-Generaal als adviesvragende instantie en de invloed van de Staten-Generaal op de benoeming van leden van adviesorganen. Wij merken dienaangaande het volgende op. De wetgever is bevoegd om per instellingsregeling van een vast college van advies te bepalen dat het college (mede) aan de Staten-Generaal zal kunnen adviseren. Naar onze opvatting zal hij bij de vaststelling van de instellingsregeling aandacht moeten schenken aan zaken als door de aan het woord zijnde leden vermeld. Het lijkt ons niet goed mogelijk daarover thans uitspraken in algemene zin te doen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen ten slotte of wij het, gezien de dualistische verhouding tussen Regering en parlement, wenselijk achten dat een adviescollege van Staat, waarvan de Koning voorzitter is, direct adviseert aan de Staten-Generaal.

Naar wij menen staat het direct adviseren aan de Staten-Generaal door de Raad van State, waarvan de Koning voorzitter is, niet op gespannen voet met de dualistische elementen binnen ons staatsbestel. Het voorzitterschap van de Koning, waarop wij hieronder nog nader ingaan, is in hoge mate een formele en ceremoniële zaak waarbij een zeer grote terughoudendheid van de zijde van de Koning wordt betracht. Het voorzitterschap wordt slechts in sporadische gevallen uitgeoefend. In die gevallen neemt de Koning in feite niet deel aan de werkzaamheden van het college; hij neemt evenmin deel aan de stemmingen van de Raad. Het gaat hier niet om een voorzitterschap in de gebruikelijke zin des woords. Op grond van deze overwegingen is er naar onze mening in het voorzitterschap van de Koning geen beletsel gelegen om de Raad van State rechtstreeks aan het parlement te laten adviseren.

#### **Andere taken van de Raad van State (artikel 4.1, tweede en derde lid)**

Op de suggestie van de leden van de P.v.d.A. tot uitbreiding van artikel 4.1., gingen wij in de paragraaf «De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk» reeds in positieve zin in. Wij mogen deze leden verwijzen naar het in de nota van wijzigingen voorgestelde artikel 4.2a.

De driedeling binnen de geschillen van bestuur die door de leden van de C.D.A.-fractie wordt gemaakt is juist. Dat deze driedeling voortvloeit uit de formulering van het tweede en derde lid van artikel 4.1 kan naar onze mening echter niet worden gezegd. Artikel 4.1 volstaat ermee twee van de drie categorieën van geschillen van bestuur te noemen, nl. de geschillen die door de Kroon worden beslist en de geschillen waarover (een afdeling van) de Raad van State beslist. Het artikel verzet zich er niet tegen dat daarnaast de beslissing van geschillen van bestuur aan andere instanties wordt opgedragen. De gewone wetgever is inderdaad vrij bij het rangschikken van geschillen van bestuur onder één van de genoemde categorieën.

Uit het naast elkaar hanteren van «beslissen» en «uitspraak» moet geen verschil in betekenis worden afgeleid. De terminologie van artikel 4.1, tweede lid, is ontleend aan artikel 26, eerste lid van de Wet op de Raad van State, terwijl wij wat artikel 4.1, derde lid betreft, aansluiting hebben gezocht bij artikel 85 van de huidige Grondwet.

#### **Het voorzitterschap van de Koning (artikel 4.2, eerste lid, eerste zin)**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zetten vraagtekens bij de voorgestelde handhaving van de Koning als voorzitter van de Raad van State. Is er – zo vroegen zij zich onder meer af – in een moderne Grondwet, zoals zij met de Regering nastreven, plaats voor het handhaven van bepalingen die dateren uit een tijd dat de Raad nog een adviescollege van de Koning was? Ook de leden van D'66 betwijfelden of het wenselijk was het voorzitterschap van de Koning te handhaven. Deze leden vonden de betekenis van de traditie en het historisch gegroeide, als argumentatie voor handhaving van een toch vrij formeel voorzitterschap, bepaald onvoldoende.

De opmerkingen van de aan het woord zijnde leden en de uitspraken van de door hen aangehaalde auteurs hebben ons er niet van kunnen overtuigen dat het wenselijk is het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State uit de Grondwet te schrappen. Het gaat er dunkt ons in dezen niet om of de Raad in de loop der tijd is geëvolueerd van «'s-Konings Raad» tot de instelling met het veelzijdige takenpakket die hij nu is. De vraag is of er thans redenen van doorslaggevend gewicht zijn die pleiten tegen het voortbestaan van het voorzitterschap van de Raad van State van de Koning. Naar wij menen is dit niet het geval. Het voorzitterschap van de Koning is in de afgelopen decennia nauwelijks onderwerp geweest van maatschappelijke of politieke discussie. Bij geen van de naoorlogse grondwetsherzieningen is het voorzitterschap in het geding gebracht. Dit geschiedde evenmin bij de behandeling van de Wet op de Raad van State in de jaren 1958–1962. Wij zien dan ook in de enkele omstandigheid dat het voorzitterschap van de Koning in de loop van anderhalve eeuw constitutionele geschiedenis een formeel karakter heeft gekregen, onvoldoende aanleiding de grondwetsbepaling betreffende dit voorzitterschap te schrappen. Er is niet van gebleken, en er blijkt onzes inziens ook thans niet van, dat het voorzitterschap van de Koning een obstakel is (geweest) voor wenselijk geachte constitutionele ontwikkelingen. Het voorzitterschap van de Koning accentueert bovendien vanouds de eigen positie van de Raad van State als Hoog College van Staat.

Dit zo zijnde menen wij vanuit een gevoel voor het historisch gegroeide, dat er op het punt van het voorzitterschap geen aanleiding is de band met het verleden door te snijden. In onze visie laat een in hoge mate symbolisch voorzitterschap van de Koning, dat dus geen voorzitterschap is in de gebruikelijke zin des woords, zich zeer wel verenigen met de moderne bepalingen omtrent de Raad van State.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten in de aanvang van hun beschouwingen over artikel 4.2, eerste lid, eerste zin op, dat het een uitzonderlijke situatie is dat de Grondwet bepaalt wie een in de Grondwet genoemd college voorziet, of dit nu de Staten-Generaal, de ministerraad, de Raad van State, provinciale staten of de gemeenteraad is. Wij wijzen erop dat de door deze leden bedoelde situatie minder uitzonderlijk is – ook in de nieuwe Grondwet – dan zij menen. Zo bepaalt het voorgestelde artikel 2.2.4, tweede lid, dat de minister-president voorzitter is van de ministerraad. Voorts kan worden gewezen op artikel 3.1.12, tweede lid, eerste volzin: de voorzitter van de Tweede Kamer is tevens voorzitter van de verenigde vergadering. Voegt men daar nog bij de door de aan woord zijnde leden genoemde bepalingen over het voorzitterschap van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad, dan kan onzes inziens niet worden gezegd dat de aanwijzing van de voorzitter van de Raad van State in de onderhavige bepaling systematisch gezien een vreemde eend in de grondwettelijke bijt zou zijn.

De leden hier aan het woord stelden vervolgens nog een aantal vragen in verband met het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. Naar onze indruk gaan deze leden er bij hun vragen van uit, dat de Koning als voorzitter van de Raad van State een actieve rol vervult. Dit uitgangspunt stemt niet overeen met de staatsrechtelijke realiteit. Hoewel geen geschreven regels ter zake bestaan, dient het als een regel van ongeschreven staatsrecht te worden beschouwd dat het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State in hoge mate symbolisch van aard is. Op de afzonderlijke vragen antwoorden wij als volgt.

Door de grote mate van terughoudendheid die in de uitoefening van het voorzitterschap door het staatshoofd aan de dag wordt gelegd, verdraagt dat voorzitterschap zich naar wij menen met het adviseren van de Staten-Generaal door de Raad van State over de wetgeving, daaronder begrepen de initiatiefvoorstellen van wet. Wij gingen op deze kwestie reeds in in ons antwoord op een vraag van de V.V.D.-fractie aan het slot van de paragraaf «Advisering aan de Staten-Generaal».

Naar wij menen verdraagt het formele voorzitterschap van de Koning zich eveneens met het adviseren door de Raad van State, waarvan de Koning voorzitter is, aan de Regering. In de sporadische gevallen dat de Koning de

Raad voorzatz, hebben geen stemmings plaatsgevonden. Wij wijzen er in dit verband op dat de Regering heeft voorgesteld artikel 2, derde lid van de Wet op de Raad van State zodanig te wijzigen dat buiten twijfel wordt gesteld dat de Koning als voorzitter van de Raad van State geen stemrecht heeft in de Raad. (Zie artikel IV van wetsontwerp 16 032). Hierdoor en door de terughoudendheid die de Koning bij de uitoefening van het voorzitterschap betracht, wordt afdoende gewaarborgd dat de onschendbare Koning niet in de politieke discussie betrokken zal raken. Openbare adviezen van de Raad van State zullen niet aan hem kunnen worden toegerekend.

De uitoefening van het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Nergens is vastgelegd dat het voorzitterschap van de Koning alleen een formaliteit is. Er is dan ook geen geschreven regel in Grondwet of wet die een feitelijke uitoefening van het voorzitterschap door de Koning zou verhinderen. Dat het voorzitterschap van de Koning in overwegende mate van formele aard is, is een regel die het resultaat is van een ontwikkeling die in de tweede helft van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden en die sindsdien gerekend kan worden te behoren tot het ongeschreven staatsrecht.

De benoeming van de leden van de Raad van State door de Kroon, waarbij de Raad waarvan de Koning voorzitter is, zelf een aanbeveling doet, impliceert naar onze mening niet een aantasting van de onafhankelijke positie van de Raad, ook niet als adviesorgaan van de Staten-Generaal. De onafhankelijke positie van de Raad van State wordt juist benadrukt door het recht een aanbeveling te doen. In dit verband verwijzen wij naar de bevoegdheid van de colleges, behorende tot de rechterlijke macht, om een aanbeveling te doen indien een vacature in hun middel is ontstaan. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de Koning deel uitmaakt van de Regering, die de leden van de Raad van State benoemt.

de context van hun vragen over het voorzitterschap van de Koning maakten, dat de Regering in de fase van de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel niet principieel stelling behoort te nemen. Tijdens de mondelinge behandeling van wetsontwerp 15 047 is over de lijdelijkheid van de Regering bij de parlementaire behandeling van initiatiefontwerpen gesproken (Hand. II, 1979–1980, blz. 5314 e.v.). Van de zijde van de Regering is daarbij in kritische zin bij die lijdelijkheid stilgestaan. Bij de verdere studie inzake de behandeling van wetsontwerpen en nota's zal – zo zegde de Regering toe – worden gezien of ten aanzien van dit punt een andere gedragslijn zou moeten of kunnen worden gevolgd.

#### **Het lidmaatschap van de achttienjarige Koning en van de troonopvolger (artikel 4.2 eerste lid, tweede zin)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of het zitting hebben in de Raad van State van de troonopvolger de beste mogelijkheid is van een voorbereiding op het koningschap.

Naar wij menen is moeilijk uit te maken of het zitting hebben in de Raad van State van de troonopvolger de beste mogelijkheid is voor een voorbereiding op het koningschap. Wel zijn wij ervan overtuigd dat het een goede mogelijkheid is, naast andere, om zich op het koningschap voor te bereiden. De leden hier aan het woord stelden de vraag of de troonopvolger met raadgeven de stem deelneemt aan het werk van de afdelingen van de Raad.

Ingevolge artikel 2, derde lid van de Wet op de Raad van State hebben de «Prinsen en Prinsessen van Ons Huis», die in de Raad zitting hebben, onder meer de bevoegdheid om een raadgevende stem uit te brengen. Deze bepaling zou ook van toepassing zijn indien de leden van het Koninklijk Huis die in de Raad zitting hebben, aan de werkzaamheden van de afdelingen van de Raad deelnemen. Overigens wijzen wij erop, dat in het eerdergenoemde artikel IV van wetsontwerp 16 032 is voorgesteld artikel 2, derde lid van de Wet op de Raad van State in dier voege te wijzigen, dat bedoelde leden van het Koninklijk Huis, de troonopvolger daaronder begrepen, zich van stemming onthouden.

Is het de bedoeling – zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie voorts – de troonopvolger zitting te laten nemen in de Afdeling wetgeving?

Er voor het ogenblik van uitgaande dat de wetgever inderdaad besluit tot de instelling van een Afdeling wetgeving bij de Raad van State, lijkt het in de rede te liggen dat de troonopvolger aan de werkzaamheden van die Afdeling zal deelnemen. Juist die werkzaamheden toch bieden naar hun aard goede mogelijkheden om zich te oriënteren omtrent vraagstukken die van belang zijn voor onze samenleving.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. gaven verder te kennen geen behoefte te hebben aan de tweede volzin van artikel 4.2, eerste lid, omdat zij er niet voor voelden dat de leeftijd waarop de Koning het koninklijk gezag kan uitoefenen verhoogd wordt van achttien naar eenentwintig jaren.

Naar ons inzicht bestaan er goede gronden voor de verhoging van de leeftijd waarop de Koning het koninklijk gezag kan uitoefenen. Wij hebben deze uiteengezet in de memorie van toelichting op artikel 2.1.10, dat onderdeel uitmaakt van het grondwetsherzieningsontwerp inzake het koningschap (wetsontwerp 16 034). De discussie over bedoelde verhoging zal, zoals ook de leden van de P.v.d.A.-fractie opmerkten, in het kader van de behandeling van dat wetsontwerp kunnen worden gevoerd.

### **De benoemingsprocedure (artikel 4.2, tweede lid)**

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de C.P.N. hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt bij ons voorstel de leden van de Raad van State te doen blijven benoemen bij Koninklijk besluit zonder voordracht van de Tweede Kamer. Voor onze beantwoording nemen wij de vragen en opmerkingen van genoemde fracties te zamen.

Door de fracties hier aan het woord is erop gewezen dat zich door de groeiende taak van de Raad van State als administratief rechter, een vergelijking opdringt met de geldende benoemingsprocedure voor de leden van de Hoge Raad.

Naar onze mening is de overeenkomst tussen de Raad van State en de Hoge Raad gelegen in de omstandigheid dat beide colleges op een breed terrein rechter in hoogste instantie zijn. Daaruit vloeit onzes inziens echter niet voort dat de benoemingsprocedure voor de leden van beide colleges gelijk zou moeten zijn, in dier voege dat aan de Tweede Kamer bij de benoeming van staatsraden evenzeer een recht van voordracht zou moeten toekomen. Wij baseren dit standpunt op twee overwegingen. Ten eerste ligt aan de toekenning van een recht van voordracht aan de Tweede Kamer bij de benoeming van leden van de Hoge Raad een zeer specifieke reden ten grondslag. Ditzelfde geldt voor de invloed van de Tweede Kamer op de benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer. Ten tweede vervult de Raad van State – anders dan de Hoge Raad – naast zijn rechtsprekende taak nog een zeer belangrijke taak als adviseur inzake wetgeving, een taak die, ook in de toekomst, vooral ten behoeve van de Regering zal worden uitgeoefend. Op elk van beide overwegingen gaan wij hierna nader in.

Het recht van voordracht van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad komt reeds sinds 1815 in onze Grondwet voor. Naast historische gronden – tijdens de Republiek had een recht van voordracht van de soevereine provinciale Staten bestaan bij de benoeming van de leden van de provinciale Hoven –, was het vooral het feit dat de Hoge Raad als forum privilegiatum was aangewezen, dat tot de toekenning van het recht van voordracht aan de Tweede Kamer leidde. De Hoge Raad die over ambtsmisdrijven, in het bijzonder die van ministers, zou moeten oordelen, diende zoveel mogelijk van de Regering onafhankelijk te zijn. Een van de wegen waarlangs men dit doel probeerde te bereiken was de toekenning van een recht van voordracht aan de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad<sup>1</sup>.

Duidelijk is dat het niet de gewone rechterlijke functie van de Hoge Raad als cassatierechter is geweest die de reden vormde voor de toekenning van het voordrachtsrecht aan de Tweede Kamer. Die reden moet worden ge-

<sup>1</sup> Zie Oud, Het Constitutionele Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II, blz. 647 (met verwijzing naar Thorbecke's Bijdrage, blz. 93).

zocht in de specifieke functie van de Hoge Raad als rechter in zaken betreffende ambtsmisdrijven van een aantal hoge functionarissen. Naar wij menen is het dan ook niet juist om aan «de rechtsprekende functie» van de Hoge Raad een argument te ontleenen ten gunste van de stelling dat, nu de Raad van State ook een rechtsprekende functie vervult, aan de Tweede Kamer eveneens een voordrachtsrecht dient te worden toegekend bij de benoeming van staatsraden. Ook bij het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Algemene Rekenkamer spelen specifieke redenen een doorslaggevende rol. Op de eerste plaats vervult de Algemene Rekenkamer haar taak vooral ten behoeve van het parlement. De waarde van het begrotingsrecht van de volksvertegenwoordiging en haar (financiële) controle van de Regering wordt in niet geringe mate bepaald door het werk van de Rekenkamer. Buys noemt nog een belangrijke reden: «Wanneer het de roeping zijn zal van de Rekenkamer om op financieel gebied contrôle uit te oefenen over de handelingen van de Regering, dan is er veel voor te zeggen om de benoeming van den controleur niet onbeperkt in handen te laten van de gecontroleerde. Al onze Grondwetten, zelfs die van 1806, hebben het dan ook dus begrepen en daarom het recht om de leden van de Rekenkamer te benoemen op de een of andere wijze tussen Regering en Vertegenwoordiging gedeeld»<sup>1</sup>. In het geval van de Algemene Rekenkamer is er dus, evenals bij de Hoge Raad, sprake van bijzondere redenen voor de toekenning van een voordrachtsrecht aan de Tweede Kamer, redenen die naar onze opvatting niet gelden ten aanzien van de benoeming van staatsraden.

De tweede overweging op grond waarvan wij menen dat de vergelijking met de Hoge Raad niet opgaat, is dat de Raad van State – anders dan de Hoge Raad – naast zijn rechtsprekende taak ook een zeer belangrijke functie vervult als adviseur inzake wetgeving. Bovendien kan de Regering zich ook buiten het terrein van de wetgeving tot de Raad van State wenden. De veelheid en veelsoortigheid van taken waarvoor leden van de Raad van State dientengevolge kunnen worden gesteld, maken het minder wenselijk een benoemingsprocedure te kiezen die uitloopt op een beperkte voordracht, zoals nu bij de benoemingsprocedure voor de leden van de Hoge Raad het geval is. In dit verband willen wij er met nadruk op wijzen dat de voordracht die de Tweede Kamer doet voor de benoeming van leden van de Hoge Raad, voor de Regering een bindend karakter draagt. De aanbevelingen die de Raad van State doet voor de benoeming van staatsraden hebben dat bindende karakter niet. De Regering is met andere woorden bevoegd om bij de benoeming van staatsraden buiten de aanbeveling van de Raad van State om te gaan. Dit geeft haar de mogelijkheid om, indien zij niet kan instemmen met de door de Raad gedane aanbeveling, haar uiteindelijke keuze te bepalen uit een ruimere kring van personen. Wij achten dat, gelet op de diversiteit van de taken van de Raad, die voor een zeer belangrijk deel ten behoeve van de Regering worden uitgeoefend, een wenselijke zaak.

Zou worden overgeschakeld op een constructie waarin de Tweede Kamer een recht van voordracht krijgt inzake de benoeming van staatsraden, dan zou dit betekenen dat de Regering aan die voordracht juridisch en feitelijk gebonden is. Een dergelijke situatie zou bij ons op bezwaren stuiten, juist omdat de Raad van State in overwegende mate als adviseur van de Regering werkzaam is en dat ook in de toekomst zal blijven, ook al wordt thans voorgesteld het de wetgever mogelijk te maken te regelen in welke gevallen ook de Staten-Generaal advies kunnen vragen aan de Raad van State.

Een en ander overziende blijven wij bij ons standpunt dat de huidige wijze van benoeming van de leden van de Raad van State gehandhaafd moet blijven. Ook van de invoering van andere vormen van invloed voor de Tweede Kamer op de benoeming van leden van de Raad van State, waarover de leden van de fracties van D'66 en de C.P.N. spraken, zijn wij geen voorstander. Indien aan de Tweede Kamer een recht van aanbeveling zou worden toegekend, dan zou dit betekenen dat de Regering formeel minder sterk gebonden zou zijn aan de aanbevelingen van de Tweede Kamer dan aan een voor-

<sup>1</sup> Buys, De Grondwet, deel II, blz. 621.



dracht, indien een voordrachtsrecht aan de Tweede Kamer zou zijn toegekend. Het komt ons echter voor dat in de praktijk de Regering er niet licht toe zou overgaan van een aanbeveling van de Tweede Kamer af te wijken. Naar onze indruk zou de situatie bij een recht van aanbeveling feitelijk nauwelijks verschillen van die waarin aan de Tweede Kamer een recht van voordracht zou zijn toegekend.

Bovendien is het ons niet geheel duidelijk hoe zich het recht van aanbeveling van de Raad van State – ervan uitgaande dat dit gehandhaafd zou blijven – zou verhouden tot een recht van aanbeveling van de Tweede Kamer. Het lijkt ons een wat merkwaardige constructie dat de Raad eerst een aanbeveling zou doen, naar men mag aannemen aan de Tweede Kamer, en dat deze op haar beurt ook een aanbeveling zou doen, ditmaal aan de Regering.

Ons standpunt dat de huidige wijze van benoeming van de leden van de Raad van State moet worden gehandhaafd, wordt gedeeld door de Raad van State, terwijl de Staatscommissie-Cals/Donner evenmin voorstelde de Tweede Kamer het recht van voordracht te geven bij de benoeming van staatsraden. Overigens merken wij op – dit in reactie op een opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie – dat wij in het advies van de Raad van State niet lezen dat de Raad beoogt te zeggen dat hij uitsluitend bevoegd is de vele factoren af te wegen die bij de benoeming van staatsraden aan de orde komen. Wij verstaan deze passage aldus dat naar 's Raads oordeel de afweging van factoren dient te geschieden zowel door de Raad, bij het opstellen van zijn aanbeveling, als door de Regering bij het beoordelen van die aanbeveling.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden bovenaan blz. 8 van het voorlopig verslag nog enkele vragen over de (voorbereiding van de) aanbeveling die de Raad van State op grond van artikel 3, eerste lid van de Wet op de Raad van State kan doen. Wij gaan op deze vragen als volgt in.

De lijst van kandidaten die door de Raad wordt overgelegd ten behoeve van de vervulling van een vacature in zijn midden, is niet langer dan de aanbeveling van zes waaruit de Tweede Kamer een voordracht van drie voor een benoeming in de Hoge Raad kan opstellen. Het is gebruikelijk dat op de lijst slechts de naam staat van één persoon die door de Raad wordt aanbevolen. Wat de betrokkenheid van de Regering bij de voorbereiding van de aanbeveling betreft, merken wij op, dat van een directe betrokkenheid niet kan worden gesproken. Wel is het zo dat in het periodiek overleg tussen de vice-president van de Raad van State en de tweede ondergetekende de vervulling van vacatures in de Raad onderwerp van bespreking kan vormen.

Ten slotte brachten de leden van de P.v.d.A.-fractie in dit verband de vraag naar voren of het op grond van artikel 4.2, tweede lid, mogelijk is andere leden van het Koninklijk Huis dan die genoemd in het eerste lid, in de Raad van State zitting te verlenen. Indien dit zo is, dan moet dit naar het oordeel van deze leden toch op een grondwetsbepaling steunen.

Naar onze mening is het niet nodig dat de Grondwet een bepaling bevat als door de aan het woord zijnde leden bedoeld. Grondwettelijke vermelding van de Koning en van de troonopvolger achten wij aangewezen, omdat de Koning het voorzitterschap van de Raad bekleedt en omdat voor de troonopvolger het zitting hebben in de Raad een goede mogelijkheid biedt zich op het koningschap voor te bereiden. Deze bijzondere omstandigheden gelden niet voor andere leden van het Koninklijk Huis en het kan onzes inziens dan ook aan de wetgever worden overgelaten te bepalen dat aan die andere leden zitting in de Raad kan worden verleend. Wij wijzen er nog op dat ook de huidige Grondwet op het onderhavige punt zwijgt.

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of in deze bepaling niet ook de mogelijkheid van benoeming van plaatsvervangende leden zou moeten worden vermeld. Een zelfde opmerking maakten deze leden bij artikel 4.4. Wij menen dat het geen aanbeveling verdient de door deze leden genoemde mogelijkheid grondwettelijk vast te leggen. De Grondwet hoeft zich onzes inziens niet uit te spreken over de mogelijkheid om met betrekking tot een bepaald orgaan plaatsvervangende leden te benoemen. Het ware aan

de wetgever over te laten van geval tot geval te beoordelen of er termen aanwezig zijn om de figuur van plaatsvervangende leden te introduceren. Wat de Algemene Rekenkamer betreft voorziet artikel 45, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976 in de benoeming van plaatsvervangende leden. Een overeenkomstige bepaling ontbreekt voor de Raad van State. Wel voorziet artikel 4 van de Wet op de Raad van State in de benoeming van staatsraden in buitengewone dienst.

Van groot belang in dit verband is dat de wetgever de grondwettelijke waarborgen inzake benoeming en ontslag voor de leden van beide colleges van toepassing heeft verklaard op de plaatsvervangende leden c.q. de staatsraden in buitengewone dienst.

#### **Het ontslag van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer (artikelen 4.2, derde lid en 4.4, tweede lid)**

De leden van de C.D.A.-fractie signaleren, dat artikel 4.2, derde lid en artikel 4.4, tweede lid wel regelen in welke gevallen ontslag mogelijk is, maar niet hoe het ontslag wordt verleend. Ligt het, indien het wenselijk wordt geoordeeld het ontslag in de Grondwet te noemen, niet voor de hand – zo vroegen zij – dit vollediger te doen dan nu geschiedt?

Wij zijn van oordeel dat het niet nodig is om in de gevallen bedoeld in artikel 4.2, derde lid en artikel 4.4, tweede lid, grondwettelijk vast te leggen op welke wijze ontslag wordt gegeven. De waarborgen voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer bestaan daarin dat hun benoeming bij Koninklijk besluit voor het leven geschiedt en dat het ontslag plaatsvindt op eigen verzoek, wegens het bereiken van een bepaalde leeftijd plaatsvindt of, in bij de wet aangewezen gevallen, door de Raad van State, c.q. de Hoge Raad. De Grondwet behoeft er zich niet over uit te spreken wie in de gevallen bedoeld in artikel 4.2, derde lid en artikel 4.4, tweede lid het ontslag verlenende orgaan zal zijn. Wij verwijzen op deze plaats nog naar het grondwetsherzieningsontwerp inzake de justitie (wetsontwerp 16 162). In het daarin voorgestelde artikel 6.5, tweede lid is met betrekking tot de leden van de rechterlijke macht een bepaling opgenomen die identiek is aan artikel 4.2, derde lid en artikel 4.4, tweede lid.

#### **De Algemene Rekenkamer (artikelen 4.3, 4.4 en 4.6, tweede lid)**

In antwoord op de opmerking van de bijzondere commissie over de brief van de Algemene Rekenkamer van 20 mei jl. (kamerstuk 16 040, nr. 6) wijzen wij erop, dat wij onze reactie op die brief hebben verwerkt in de eerste paragraaf van deze memorie («De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk»). Aan het bezwaar van de Rekenkamer tegen een grondwettelijke delegatiemogelijkheid met betrekking tot de opdracht van andere dan in de Grondwet genoemde taken, zijn wij in de nota van wijzigingen tegemoet gekomen (zie de artikelen 4.2a, tweede lid en 4.4a, tweede lid). Aan de delegatiemogelijkheid met betrekking tot de inrichting, samenstelling en bevoegdheid (zie de artikelen 4.2a, eerste lid en 4.4a, eerste lid) dient naar onze mening, om de redenen in de eerste paragraaf uiteengezet, te worden vastgehouden.

Wat de verwijzing in het nader rapport naar het Grootboekbesluit betreft, merken wij op dat de huidige Comptabiliteitswet geen bepaling kent vergelijkbaar met artikel 74 Comptabiliteitswet 1927. Dit zo zijnde moet thans de grondslag van artikel 23 Grootboekbesluit worden gezocht in artikel 76 Comptabiliteitswet 1976.

De door de bijzondere commissie genoemde stellingname inzake de term «wettelijk voorschrift» in artikel 76 Comptabiliteitswet 1976 bij wetsontwerp 15 520, komt ons bij nader inzien minder juist voor. Deze term moet, evenals elders in de wetgeving, in materiële zin worden opgevat, en behelst derhalve een ruimer wetsbegrip dan het formele. Vandaar dat het nu voorgestelde artikel 4.4a, tweede lid, ertoe noopt te zijner tijd de woorden «andere wettelijke voorschriften» in artikel 76 Comptabiliteitswet 1976 te vervangen door «de wet».

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden in te stemmen met de bepalingen inzake de Algemene Rekenkamer en verbonden daaraan de vraag of de Algemene Rekenkamer om advies is gevraagd over deze bepalingen. Dit is niet geschied. De Algemene Rekenkamer heeft in 1967 een advies uitgebracht over de Proeve (zie voor dit advies «Naar een nieuwe Grondwet?» doc. reeks, deel 2, blzz. 62–73). Overeenkomstig de algemene gedragslijn dat tijdens de voorbereiding van de grondwetsherzieningsontwerpen geen tweede adviesronde zou worden gehouden, is nadien geen advies meer gevraagd aan de Algemene Rekenkamer.

Een uitbreiding van artikel 4.3 als door de leden hier aan het woord bedoeld, stelden wij in de eerste paragraaf van deze memorie reeds voor. Wij mogen deze leden korthedshalve naar die paragraaf, alsmede naar het onder C in de nota van wijzigingen vermelde, verwijzen.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden de vraag of naar ons oordeel de ontwikkeling van de activiteiten van de Algemene Rekenkamer in de afgelopen jaren binnen de voorgestelde bepalingen voldoende kan worden opgevangen. Wij zijn van opvatting dat dit inderdaad het geval is en tekenen daarbij aan dat de thans voorgestelde taakaanduiding van de Rekenkamer er niet aan in de weg staat dat aan dit college bij wet andere taken kunnen worden opgedragen. In de memorie van toelichting noemden wij als zodanige taken: het toezicht op en de jurisdictie over de comptabelen, de controle van rijkeigendommen en van een aantal parastatale instellingen. Overigens wijzen wij er nog op dat uit de meergenoemde brief van de Rekenkamer van 20 mei jl. niet blijkt van bezwaren bij de Rekenkamer zelf tegen de voorgestelde taakaanduiding.

#### **Andere vaste colleges (artikel 4.5)**

Met instemming lazen wij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie zich konden verenigen met het voorstel de Sociaal Economische Raad niet afzonderlijk in de Grondwet te vermelden. Op de vraag van deze leden of wij naast de SER nog aan afzonderlijke vermelding van andere colleges hebben gedacht, luidt het antwoord ontkennend.

Deze leden merkten verder op dat zij het onderscheid dat wij binnen de adviescolleges (bedoeld zal zijn: de overlegorganen) maken tussen informatie-organen en permanente overlegorganen, vaag vinden. Naar hun mening is het onjuist op basis van het door ons aangegeven onderscheid over de vraag te beslissen of een orgaan een vast college van advies is in de zin van de Grondwet.

Wij zijn het met de opmerking van deze leden niet eens. Uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag, of een college een vast college van advies is in de zin van de Grondwet, is of een college – hoe ook genaamd – in feite een adviesfunctie vervult. Ook al duidt de naam van een college erop dat men met een overlegcollege – hoe ook genaamd – in feite een adviesfunctie vervult. Ook al duidt de naam van een college erop dat men met een overlegcollege te doen heeft, dan zal een dergelijk college niettemin onder de werking van artikel 4.5 vallen, indien het in feite adviezen uitbrengt. Het criterium voor de afbakening van het geldingsbereik van artikel 4.5 binnen de categorie van overlegorganen is derhalve duidelijk: indien een overlegorgaan tevens een adviesfunctie vervult, valt het onder de werking van artikel 4.5.

Wij merken in dit verband overigens nog op dat wij de stelling van de leden hier aan het woord, dat overlegorganen waarin de gesprekspartners alleen elkaars wensen en meningen peilen nimmer zouden mogen worden ingesteld wegens de verspilling van tijd, geld en mankracht, niet kunnen onderschrijven. Indien bij voorbeeld tussen overheidsinstanties en maatschappelijke groeperingen moeilijke en complexe kwesties in het geding zijn, waarbij grote belangen op het spel staan, kan het zeker zijn nut hebben dat in de beginfase van een beleidsvormings- of onderhandelingsproces de gesprekspartners in een institutioneel kader elkaars opvattingen sonderen. Dat het hier om verspilling zou gaan, is naar onze mening niet juist.

Aan de suggestie van de leden hier aan het woord tot uitbreiding van artikel 4.5 gaven wij in de eerste paragraaf van deze memorie reeds gevolg. Wij volstaan er thans mee te verwijzen naar het in de nota van wijzigingen vermelde onder D.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen ten slotte naar onze mening over de suggestie van J. M. Polak (Nederlands Juristenblad 1980, blz. 298) om te bepalen dat naast vaste colleges van advies ook zelfstandige bestuursorganen slechts bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld.

De gedachte om tot enigerlei vorm van regeling te komen met betrekking tot de wijze van instelling van de zogeheten zelfstandige bestuursorganen, is ons op zichzelf genomen sympathiek. Wij zijn echter van mening dat het thans nog te vroeg is om in de Grondwet te bepalen dat zelfstandige bestuursorganen slechts bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld. De term «zelfstandige bestuursorganen» is pas enkele jaren geleden geïntroduceerd. Over de reikwijdte en precieze betekenis ervan bestaat nog geen overeenstemming. Met name over de verhouding van de term tot het begrip functionele decentralisatie is nog onvoldoende klaarheid verschaft. In dit verband vestigen wij er de aandacht op dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voornemens is aan het eind van dit jaar een onderzoek inzake functionele decentralisatie te beginnen. Het ligt in de bedoeling in het kader van dat onderzoek ruime aandacht te besteden aan de zelfstandige bestuursorganen. Het lijkt ons verstandig de uitkomsten van dat onderzoek af te wachten en vervolgens op basis daarvan te bezien welke stappen genomen zouden kunnen worden met betrekking tot een regeling van de wijze van instelling van zelfstandige bestuursorganen. Overigens wijzen wij er nog op dat het voorgestelde artikel 4.5 geenszins in de weg staat aan wettelijke voorschriften met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de fractie van het C.D.A. gaven te kennen onze argumentatie om de SER niet uitdrukkelijk in de Grondwet te vermelden niet overtuigend te vinden. Zij meenden dat wij niet duidelijk maken waarom de positie van de SER niet zodanig is als die van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Voorts zagen zij geen adviesorgaan dat op zulk een breed terrein werkzaam, en daardoor met de SER vergelijkbaar is.

Wat het eerste bezwaar van de leden hier aan het woord betreft merken wij op dat de taken die in ons staatsbestel aan de Raad van State en de Algemene Rekenkamer zijn toebedeeld, van een andere aard zijn dan die van de Sociaal Economische Raad en van de overige vaste adviescolleges. De Raad van State adviseert de Regering op het gehele terrein van de wetgeving; bovendien treedt zijn Afdeling geschillen van bestuur als adviseur van de Regering op ter zake van geschillen waarvan de beslechting aan de Kroon is opgedragen. Vervolgens vervult de Afdeling rechtspraak een nog steeds in belang toenemende rol als administratief rechter. Ten slotte is aan de Raad van State onder bijzondere omstandigheden de waarneming van het koninklijk gezag opgedragen. De Algemene Rekenkamer vervult vanouds een uiterst belangrijke functie als controleur van 's Rijks financiën.

De rechtsprekende en controlerende taken van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer vereisen een ver gaande mate van onafhankelijkheid in het optreden van beide colleges. Wij zijn van mening dat ter waarborging daarvan de Grondwet zelf de hoofdzaken van de regeling van die colleges moet bevatten. Op dit punt kan een parallel worden getrokken met de rechterlijke macht (vgl. wetsontwerp 16 163). Het voorgaande geldt in onze visie in aanzienlijk mindere mate voor de Sociaal Economische Raad en voor de andere vaste adviescolleges. Om die reden hebben wij in de memorie van toelichting gezegd dat de positie van de SER in ons staatsbestel niet zodanig is als die van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer, ook al erkennen wij gaarne de bijzondere betekenis van de SER als vertegenwoordiger van het georganiseerde bedrijfsleven.

Wij merken vervolgens op – en hiermee komen wij aan het tweede bezwaar van de aan het woord zijnde leden – dat het feit, dat een adviescollege op een breed terrein werkzaam is, niet van doorslaggevende betekenis kan

zijn voor het al dan niet vermelden van dat college in de Grondwet. In tal van andere sectoren van overheidszorg dan de sociaal-economische functioneren belangrijke vaste adviescolleges. Wij noemen als voorbeelden: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het binnenlands bestuur, de Onderwijsraad, de Academische Raad, de Raad voor de Kunst, de Centrale Raad voor de Volksgezondheid, de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. De werkzaamheden van al deze colleges zijn van groot gewicht binnen de sectoren waarvoor zij zijn ingesteld. Naar onze mening is het niet mogelijk om, louter ziende naar de onderling verschillende omvang van de sectoren van overheidszorg, daaraan een adequaat criterium te ontleenen voor het al dan niet vermelden van adviescolleges in de Grondwet.

Dat wij in onze reactie op de argumenten van de staatscommissie om de SER wél in de Grondwet te vermelden, een zekere beknoptheid hebben betracht, vindt zijn oorzaak in het feit dat de reden waarom wij opneming niet wenselijk achten, van een andere aard is dan de argumenten pro die de staatscommissie heeft aangevoerd. Wij hebben ons standpunt vooral laten bepalen door het verschil in positie in ons staatsbestel tussen de Raad van State en de Algemene Rekenkamer enerzijds en de SER en de andere vaste adviescolleges anderzijds. De aan het woord zijnde leden legden voorts verband met de opneming in de Grondwet van sociale grondrechten en meenden dat de uitdrukkelijke vermelding van de SER als institutionele bevestiging daarvan onder het oog ware te zien. Onzes inziens pleit de opneming van sociale grondrechten in de Grondwet geenszins voor een uitdrukkelijke vermelding van de SER in de Grondwet. De sociale grondrechten zijn geformuleerd als instructienormen aan de overheid. Deze zal zoveel mogelijk ook via wetgeving trachten deze normen nader gestalte te geven. Bij de voorbereiding van die wetgeving zullen, waar het de grondrechten uit de artikelen 1.18 (werkgelegenheid, rechtspositie van arbeidenden, vrije keuze van arbeid) en 1.19 (bestaanszekerheid, sociale zekerheid, recht op bijstand) betreft, de adviezen van de SER zeker een belangrijke rol spelen. Wij zien echter niet in dat er op het terrein van de andere in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten een primaire adviestaak voor de SER zou zijn weggelegd. Het gaat daarbij toch om zaken als rechtsbijstand (artikel 1.17), woonbaarheid van het land en leefmilieu (artikel 1.20), alsmede volksgezondheid, woongelegenheden, maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding (artikel 1.21). Het komt ons voor dat in de sfeer van deze onderwerpen eerder andere adviescolleges dan de SER voor een rol bij de voorbereiding van wetgeving ter zake in aanmerking komen. Tegen de vermelding in de Grondwet van de SER als institutionele bevestiging van de opneming van sociale grondrechten hebben wij dan ook bezwaar; voor vele andere adviescolleges zou dan immers datzelfde argument van de institutionele bevestiging kunnen gelden ten gunste van uitdrukkelijke vermelding van die colleges in de Grondwet.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen nog om een uitvoeriger, b.v. historische argumentatie van ons voorstel om de term «bijstand» te schrappen en nog slechts te spreken van «vaste colleges van advies». Bij de invoering van het huidige artikel 87 Grondwet in 1922 is over de betekenis van de woorden «advies en bijstand» gediscussieerd. Troelstra, de indiener van het amendement dat ertoe strekte het huidige artikel 87 in de Grondwet op te nemen, had de tekst voorgesteld in de vorm zoals zij ook nu nog luidt. De aparte vermelding van het woord «bijstand» wekte echter enige verontrusting, omdat sommigen meenden dat daardoor de overdracht van bevoegdheden door de aan het parlement verantwoordelijke regering aan niet verantwoordelijke colleges werd mogelijk gemaakt. Troelstra verklaarde dat hij daaraan niet dacht. Ter geruststelling van met name minister Ruys de Beerenbrouck zei hij, dat men advies en bijstand naast elkaar moest zien, als componenten van één begrip: «Het eene zou men meer in geestelijken, het andere in technischen zin moeten opvatten»<sup>1</sup>. Huart sluit zich bij Troelstra's uitleg aan: «Volgaarne onderschrijf ik dus de meening, dat aan den term «bijstand» in

<sup>1</sup> Troelstra, geciteerd bij Oud, Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, blz. 480.

ons artikel alleen een anders genuanceerde, niet een verder reikende betekenis moet worden toegekend dan aan het woord «advies»<sup>2</sup>. Oud heeft aan deze kwestie later ook nog een passage gewijd: «Bijstand is advies of meer dan advies. Is het eerste het geval, dan moet men het naast advies niet gebruiken. Dan moet men tussen de beide woorden kiezen. En dan kan de keuze niet twijfelachtig zijn. Want dan moet men aan het woord advies de voorkeur geven, omdat het tot een twijfel, die het woord bijstand blijkens de ervaringen had opgeroepen, geen aanleiding geeft»<sup>3</sup>.

Naar onze mening, die wordt geschraagd door de geciteerde auteurs, heeft het woord «bijstand» in artikel 87 van de Grondwet geen zelfstandige betekenis naast «advies». Daardoor is het mogelijk dat afzonderlijke vermelding van «bijstand» verwarring veroorzaakt. Om deze reden hebben wij voorgesteld het woord «bijstand» te schrappen.

#### **Artikel 4.6**

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen met betrekking tot artikel 4.6 nog waarom in het tweede lid alleen van taken en niet ook van bevoegdheden wordt gesproken. Wij merken op dat bevoegdheden in het algemeen zijn te beschouwen als instrumenten ter uitoefening van een taak. Indien een overheidsorgaan met een taak is belast, zal moeten worden aangegeven welke bevoegdheden voor de uitoefening daarvan ten dienste zullen staan. Wij achten het niet noodzakelijk van de bevoegdheden afzonderlijk melding te maken in de onderhavige grondwetsbepaling. De «bevoegdheid» genoemd in artikel 4.6, eerste lid (zie ook de artikelen 4.2a, eerste lid, 4.4a, eerste lid en 4.5, tweede lid, in de nota van wijzigingen) heeft immers zowel betrekking op de in de Grondwet genoemde taken, als op de taken die bij (of krachtens) de wet kunnen worden opgedragen. Op de tweede vraag van deze leden in verband met artikel 4.6 gingen wij reeds in de eerste paragraaf van deze memorie in positieve zin in. Wij verwijzen hen op deze plaats naar het in de nota van wijzigingen voorgestelde artikel 4.2a, tweede lid.

Bij «inrichting» denken wij – dit in antwoord op een vraag van de fractie van D'66 – vooral aan de interne organisatie terwijl «samenstelling» ziet op de regeling van het lidmaatschap van een college. Wij sluiten hiermee aan bij een juridisch spraakgebruik dat ook elders in de bestaande en in de nieuwe Grondwet voorkomt en in de wetgeving inzake adviescolleges een zeker burgerrecht heeft verworven.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. A. Haars

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

---

<sup>2</sup> Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, blz. 122.

<sup>3</sup> Oud, a.w., blz. 480.