

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. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 5 augustus 1980

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ legt de navolgende vragen en opmerkingen, afkomstig van vijf fracties, aan de Regering ter beantwoording voor.

Inhoudsopgave

Bladzijde

De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk	1
De advisering over wetgeving door de Raad van State (artikel 4.1 eerste lid)	3
Advisering aan de Staten-Generaal	4
Andere taken van de Raad van State (artikel 4.1, tweede en derde lid)	6
Het voorzitterschap van de Koning (artikel 4.2 eerste lid, eerste zin)	6
Het lidmaatschap van de achttienjarige Koning en van de troonopvolger (artikel 4.2 eerste lid, tweede zin)	7
De benoemingsprocedure (artikel 4.2 tweede lid)	8
Het ontslag van leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer	9
De Algemene Rekenkamer (artikelen 4.3, 4.4 en 4.6 tweede lid)	9
Andere vaste colleges (artikel 4.5)	10
Artikel 4.6	11

De opzet van het nieuwe vierde hoofdstuk

De P.v.d.A.-fractie kon in het algemeen instemmen met de systematiek van het wetsontwerp. Wel vroeg zij zich af of de titel van Hoofdstuk 4: Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges, wel klopte met de inhoud daarvan. In het hoofdstuk is immers naast de twee genoemde Hoge Colleges van Staat slechts sprake van vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur. De titel doet vermoeden dat een veel breder begrip «college» in dit hoofdstuk wordt behandeld. Hoort artikel 4.5, dat over deze colleges gaat niet veeleer thuis in hoofdstuk 5, Wetgeving en Bestuur, bij voorbeeld als artikel 5.1.10?

Een verdere onevenwichtigheid in dit hoofdstuk blijkt ook uit het feit dat voor de Raad van State en de Algemene Rekenkamer uitvoerige bepalingen met betrekking tot taak, samenstelling, benoeming en ontslag zijn opgenomen en voor de colleges van advies niets. In artikel 4.6 wordt dan ineens voor zowel de Raad van State, de Algemene Rekenkamer als de vaste colle-

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD), Van der Burg (CDA).

ges van advies de mogelijkheid geschapen om bij een algemene wet dan wel bij afzonderlijke instellingswetten inrichting, samenstelling en bevoegdheid te regelen, dan wel andere dan de genoemde taken aan die colleges op te dragen. Maar, met name voor de Raad van State en in zekere mate voor de Algemene Rekenkamer, zijn bevoegdheden en samenstelling al in de artikelen 4.1 t/m 4.4 gedeeltelijk vastgelegd. Waarom heeft de Regering niet gekozen voor afzonderlijke bepalingen voor elk van de genoemde colleges? Op grond van de artikelen 4.1 t/m 4.5 zouden dergelijke bepalingen naar het oordeel van de P.v.d.A.-fractie een verschillende inhoud voor elk der colleges dienen te hebben. Artikel 4.6 zou dan kunnen vervallen.

De leden afkomstig uit 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.

Wat de positie en taak van de Raad van State betreft merkten deze leden op, dat deze zich zozeer onderscheiden van die van de Algemene Rekenkamer en de andere vaste adviescolleges, dat er aanleiding is, daaraan bij de indeling van de Grondwet uitdrukking te geven. De adviserende taak over de gehele wetgeving alsmede die over geschillen van bestuur, de rechtsprekende taak en – in bepaalde gevallen – de waarneming van het koninklijk gezag geven aan de Raad van State een allure, die hem met andere zogenoemde vaste colleges van advies en bijstand moeilijk vergelijkbaar doet zijn. In welk opzicht zou de opzet van de Grondwet worden geschaad indien aan de Raad van State een apart hoofdstuk zou worden gewijd? Niet de lengte van het hoofdstuk maar het gewicht van het daaraan gewijde instituut moet toch bepalend zijn.

Een andere vraag die bij de nu aan het woord zijnde leden rees, was, waarom in dit hoofdstuk de formulering van taken en bevoegdheden voorafgaat aan die van de organisatie, zulks in tegenstelling tot andere vergelijkbare onderdelen van de Grondwet.

Leden van de V.V.D.-fractie konden zich in grote lijnen met het wetsontwerpvoorstel verenigen, al hadden zij tegen enkele onderdelen bedenkingen. Met de door de Regering gekozen betiteling van hoofdstuk 4 en zijn indeling achtten zij voldoende recht gedaan 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 konden instemmen met de indeling in twee afzonderlijke artikelen, ondergebracht in het hoofdstuk 4 «Raad van State, Rekenkamer en andere vaste Colleges». De oorspronkelijke opzet van de staatscommissie, (gericht op «vaste colleges») was huns inziens echter beter bestand tegen toekomstige ontwikkelingen. De motivering van de Regering als zou «gelet op het verschil in taak en positie met de vaste colleges van advies» de aparte vermelding beter zijn, is op zich begrijpelijk maar gaat wellicht uit van een te statische toestand.

Indien men de aanduiding van de staatscommissie zou hanteren, zou een indeling in vier paragrafen meer voor de hand liggen en de aan het woord zijnde leden hadden begrip voor de bezwaren van de Regering hiertegen, maar zouden het duidelijker hebben gevonden als de toelichting meer elementen had bevat van de discussie met de Raad van State over de wetssystematische kant van dit hoofdstuk (te vinden op de blz. 17 en 18 en op de blz. 23 en 24 van de bijlagen bij de toelichting).

Meer in het algemeen waren deze leden van mening, dat van de op vele punten interessante gedachtenwisseling met de Raad van State meer verwacht had kunnen worden in de toelichting. Is dit nagelaten omdat het hier een van de weinige keren was dat de Raad van State in een «eigen zaak» oordeelde?

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de Regering terecht de twijfel heeft willen wegnemen over de vraag of advisering inzake wetgeving door een afdeling van de Raad van State kan geschieden. De vraag dient echter wel gesteld te worden welke betekenis de Raad in plenaire samenstelling dan nog heeft. Moet er in de nu te legaliseren situatie niet van worden uitgegaan dat de Raad in de toekomst zal bestaan uit de afdelingen wetgeving, geschillen van bestuur en rechtspraak die los van elkaar hun werk verrichten en waartussen slechts personele unies bestaan?

In het jaarverslag van de Raad over 1979 wordt gewag gemaakt van het feit dat in vele gevallen – niet vermeld wordt hoeveel dat er zijn – de Raad kan volstaan met een zogenaamd «advies-conform». Zou het dan ook niet beter zijn de feitelijke situatie in artikel 4.1 weer te geven: De Raad van State heeft een afdeling wetgeving, een afdeling geschillen van bestuur en een afdeling rechtspraak? De overige leden van artikel 4.1 zouden dan vernummerd dienen te worden. De voorgestelde tekst valt immers zonder meer met de deur in huis over de wetgeving, zonder enige bepaling ten gronde over de Raad van State.

Artikel 4.1 lid 1 opent in combinatie met artikel 4.6 lid 1 de wettelijke mogelijkheid, de adviserende taak van de Raad te doen uitvoeren door een afdeling wetgeving. De leden van de C.D.A.-fractie betwijfelden of een dergelijke ontwikkeling wel wenselijk is gelet op het gewicht van 's Raads adviserende taak en zijn eenheid van optreden. Deze leden zagen het belang ervan in, dat de Grondwet de mogelijkheid opent tot het instellen van een afdeling wetgeving met de bedoeling te komen tot een doelmatige inwendige organisatie en werkverdeling, doch twijfelden aan het belang van de gevolgen, die in het kader van de genoemde artikelen kunnen optreden voor de eenheid van optreden van de Raad van State. Is het voor de adviserende taak van de Raad van belang, dat daaraan ook die leden deel hebben, die zich o.a. met het toepassen van wetgeving bezighouden? In dit verband verwezen deze leden naar de discussie in de Tweede Kamer over wetsontwerp 15 832 en naar het laatst verschenen jaarverslag van de Raad van State.

De leden van de fractie van D'66 brachten in herinnering dat over de positie van de Raad van State in het kader van dit wetsontwerp uitvoerig zou worden gesproken. Zulks was zowel vanuit de Kamer als door de Regering in het vooruitzicht gesteld tijdens de behandeling van wetsontwerp 15 832 (vgl. Handelingen 1979/1980, blz. 3161, 2e alinea). Helaas is in de toelichting op het onderhavige wetsontwerp van een aanzet tot zo'n discussie zijdens de Regering niet veel terug te vinden. De leden nu aan het woord betreurden dat en 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 die mogelijk wordt gemaakt. Vervolgens is er de ruimte die geboden zal worden om ook advies uit te brengen aan de Tweede Kamer. En ten slotte de bepaling dat de Raad over bepaalde onderwerpen niet zal worden gehoord. De fractie van D'66 zou het derhalve op prijs stellen indien de Regering alsnog zou 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. Weliswaar zal ook de gewone wetgeving nog vele kansen bieden om over met name dit

laatste onderwerp van gedachten te wisselen, maar de grondwetsherziening is toch het moment waarop de grenzen moeten worden aangeduid van hetgeen de formele wetgever bij de nadere invulling zou vermogen te doen.

De instelling van een aparte afdeling «wetgeving» riep bij de leden nu aan het woord een aantal vragen op. 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? Ten aanzien van de voorzitter van deze afdeling merkt de toelichting slechts op, dat het niet uitgesloten is dat de voorzitter van die afdeling binnen de taakopdracht «bepaalde bevoegdheden» worden toegekend (memorie van toelichting, blz. 7, tweede volle alinea). Kan de Regering dit nader toelichten, toegespitst op de aard van de adviesfunctie?

Deze leden hadden kennis genomen van de bezwaren van de Raad van State tegen een grondwettelijke bepaling inzake de afdeling wetgeving (bijlage 1, blz. 18, tweede volle alinea). Zij hadden begrip voor het argument, dat het onwenselijk is bepaalde leden van de Raad door de wetgever te laten uitsluiten van deelname aan adviserende arbeid op dat gebied. Overigens raakt een dergelijke afsplitsing, zoals eerder vermeld, ook aan de aard en functie van het orgaan Raad van State als «volle Raad»: daarvoor rest dus slechts als taak de waarneming van het Koninklijk gezag. De vraag rijst of de volle Raad hiervoor nog wel geschikt is, wanneer deze overigens nooit hoeft te functioneren, ook al zou dan de uitoefening van die bijzondere functie in-gevolge het grondwetsvoorstel in verband met het koningschap aanzienlijk beperkt worden.

Uit de discussie tussen de Raad van State en de Regering blijkt volgens de genoemde leden niet erg duidelijk of het dispuut ook de hierboven opgeworpen vragen omvat. Uit de motivering van de Regering (memorie van toelichting, blz. 25) zou men kunnen afleiden dat de Regering de grondwetsbepaling ten aanzien van het advies niet wezenlijk anders ziet dan die ten aanzien van de rechtspraak. De genoemde leden vroegen zich af of deze overweging wel zorgvuldig was gekozen. Voor hen stond de wijziging van de positie van de Raad met de voorgestelde formuleringen toch wel vast. Hoewel zij op zichzelf geen bezwaar hadden tegen een afdeling wetgeving nieuwe stijl, zal deze toch gevolgen hebben voor de eenheid van de Raad, zoals eerder reeds gesteld. Om duidelijker tot uitdrukking te laten komen dat de eenheid van de Raad wezenlijk is, zou men in artikel 4.1, lid 1 de woorden: «of een afdeling van de Raad» kunnen schrappen en aan het einde van de tweede zin van het eerste lid de woorden: «danwel met het horen van een afdeling van de Raad worden volstaan» toevoegen.

Advisering aan de Staten-Generaal

De P.v.d.A.-fractie sprak er haar 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 opgelegd – advies te vragen aan de Raad van State, bij voorbeeld bij initiatiefvoorstellen. Betekent dit dat elk initiatiefvoorstel door de (voorzitter van de) Tweede Kamer automatisch voor advies naar de Raad van State moet worden gestuurd alvorens het aan een kamercommissie toe te delen of is er een ander moment tijdens de behandeling van een initiatiefvoorstel, waarop de verzending kan of moet geschieden?

Kan de Tweede Kamer een dergelijk advies ook vragen naar aanleiding van een ingrijpende nota van wijzigingen van de Regering op een wetsontwerp, bijvoorbeeld naar aanleiding van een kritisch voorlopig verslag, als de Regering niet reeds over deze wijzigingen advies heeft gevraagd? Zo ja, kan dat advies ook dan door de (voorzitter van de) Tweede Kamer worden gevraagd of kan een kamercommissie daarom vragen, of één of meer leden?

Strekt de verplichting tot het horen van de Raad van State over initiatiefvoorstellen zich uit tot een initiatiefvoorstel tot goedkeuring van een door de Regering gesloten verdrag?

Waarom zou de Raad van State met name geraadpleegd kunnen worden bij, tijdens de parlementaire behandeling gerezen, twijfel over de grondwettigheid van een wetsontwerp? Is de Raad van State op dit punt ook voor de Regering een vast college van advies of zou dit alleen voor de Staten-Generaal gelden?

Kan de Eerste Kamer de Raad van State om advies vragen, als bij voorbeeld een wetsontwerp door amendering in de Tweede Kamer aanzienlijk is gewijzigd?

De leden van de C.D.A.-fractie deelden de opvatting, dat niet alleen de Kroon, maar ook de Staten-Generaal in de gelegenheid moeten zijn van de adviezen van de Raad te profiteren. Is het daarvoor nodig – zo vroegen deze leden – dat de Grondwet het antwoord op de vraag aan wie de Raad adviseert geheel in het midden laat en de mogelijkheid open laat, dat ook van andere zijden adviezen van de Raad worden ingewonnen?

De memorie van toelichting beschouwt in de nieuwe terminologie ook initiatiefvoorstellen als voorstellen van wet. De leden nu aan het woord vroegen of dit wel geheel juist is indien het de bedoeling is, dat ook de Tweede Kamer het oordeel 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? Ook het Statuut bezigt in artikel 15, lid 3 dezelfde term.

Leden van de V.V.D.-fractie begrepen niet waarom de Regering in het wetsontwerp ruimte had gecreëerd voor een regelrechte advisering door de vaste colleges van Staat aan de Staten-Generaal. Zij betwijfelden zowel het nut als de wenselijkheid van een dergelijke directe advisering. Sinds de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt het merendeel van de adviezen aan de Regering openbaar gemaakt, zodat ook de Staten-Generaal van deze adviezen kunnen kennis nemen. Wanneer een advies nodig is over een initiatiefwetsvoorstel, dan kan de voorsteller de Regering vragen het meest gereede adviescollege daarover te laten adviseren. De Regering heeft zodanige verzoeken, die overigens zelden gedaan werden, steeds ingewilligd. Het advies werd dan als bijlage aan het initiatiefvoorstel toegevoegd.

Genoemde leden zagen niet in waarom de praktijk niet verder zo zou kunnen worden uitgebouwd, zonder wijziging van de Grondwet. Slechts één college, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, kan blijkens de wet waarbij hij is ingesteld ook aan het parlement adviseren. In werkelijkheid is dat, naar de indruk van de leden van de V.V.D.-fractie, nimmer gebeurd. Zij betwijfelden dan ook of de behoefte daaraan zo groot was dat daarvoor grondwettelijk ruim baan moest worden gemaakt.

Zij hadden overigens grote aarzeling jegens directe advisering door de adviescolleges van Staat aan de Staten-Generaal. Welke adviesaanvraag krijgt de voorrang indien adviesaanvragen van de Staten-Generaal die van de Regering doorkruisen? Zal het adviescollege ook aan de Staten-Generaal verantwoording moeten afleggen voor zijn werkwijze? Op de werkwijze heeft de samenstelling van een college uiteraard grote invloed. Acht de Regering niet het risico aanwezig dat bij directe advisering aan de Staten-Generaal ook bij de Kamers de behoefte zal ontstaan op de benoeming van leden van de adviescolleges van Staat (meer) invloed te willen uitoefenen?

Binnen de te bevorderen eenheid van het Regeringsbeleid is het geen vreemde figuur wanneer een adviescollege als de Raad van State, waarvan de Koning voorzitter is, adviseert aan de Regering, waarvan de Koning deel uitmaakt. Acht de Regering het echter, gezien de dualistische verhouding tussen Regering en parlement, wenselijk dat een adviescollege van Staat, waarvan de Koning voorzitter is, direct adviseert aan de Staten-Generaal?

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

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A. zou aan het slot van artikel 4.1 de volgende bepaling kunnen worden opgenomen: De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State. De wet kan aan de Raad andere dan in dit artikel genoemde taken opdragen.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop dat uit de formulering in het tweede en het laatste lid van artikel 4.1 een driedeling voortvloeit wat betreft de geschillen van bestuur: 1) Geschillen waarover de Regering beslist, 2) Geschillen waarover (een afdeling van de) Raad beslist en 3) Geschillen waarover een andere instantie beslist. Zien de genoemde leden het goed dat de gewone wetgever vrij is bij het rangschikken van geschillen onder één van deze drie categorieën? Waarom wordt in het ene geval gesproken van «beslissen» en in het andere geval van een «uitspraak»?

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het een uitzonderlijke situatie dat de Grondwet bepaalt wie een college voorziet of dit nu de Staten-Generaal, de Ministerraad, de Raad van State, Provinciale Staten of de Gemeenteraad is. Zij hadden indertijd bij de behandeling van wetsontwerp 13 990 ook ernstig bezwaar gemaakt tegen het opnemen van de bepaling dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zijn van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad (art. 7.3). De beslissing wie een orgaan voorziet is een zaak van dat orgaan zelf. Wel kan de Grondwet regels geven over de benoeming van de voorzitter, maar niet bepalen wie dat is.

De bepaling dat de Koning voorzitter is van de Raad van State is naar het oordeel van de genoemde leden ook om andere redenen uit de tijd. Gevoel voor traditie, voor het historisch gegroeide – het enige argument van de Regering voor handhaving van deze bepaling – is op zichzelf een goede zaak maar dat gevoel dient ook in overeenstemming te zijn met levende opvattingen over een modern staatsbestel. De Savornin Lohman betreurde in 1920 reeds dat bij de jongste grondwetsherziening tevergeefs was aangedrongen op het doen verdwijnen van deze fictie uit de grondwet. (Onze constitutie, blz. 233).

Ook Buys stelt terecht (De Grondwet, blz. 316) dat het voorzitterschap van de Koning niet veel meer is dan «een historisch monument, bestemd om het verband te handhaven tusschen den ouden Raad van State en de moderne instelling, welke onder denzelfden naam geheel verschillende attributen verbergt». Vooral de laatste zinsnede was de leden van de fractie van de P.v.d.A. uit het hart gegrepen.

De Raad van State is wetgevingsadviseur, hij onderzoekt geschillen van bestuur en is tevens administratief rechter in hoogste instantie. De vastlegging in de grondwet van het bestaan van drie afdelingen bevestigt de historisch gegroeide ontwikkeling naar een moderne Raad van State zoals deze in de wetwijziging van 1976 gestalte heeft gekregen. Ook in het jaarverslag van de Raad over 1979 krijgt men opnieuw een overzicht van de omvangrijke werkzaamheden van dit Hoge College van Staat. Past bij zo'n moderne hardwerkende instelling de fictie van een voorzitter die slechts in bijzondere gevallen aanwezig is, maar in feite niet deelneemt aan de werkzaamheden van het college (memorie van toelichting blz. 9)?

De P.v.d.A.-fractieleden vroegen om een nadere argumentatie van de kant van de Regering. Daarbij wezen zij wederom op het afnemende belang van de plenaire Raad en op de «advies-conform»-procedure, die vele malen wordt gevolgd. Deze leden vroegen zich dan ook af of in een moderne grondwet zoals zij met de Regering nastreven, plaats is voor het handhaven van bepalingen die dateren uit een tijd dat de Raad nog een adviescollege van de Koning was.

Genoemde leden vonden voor hun opvatting ook steun bij de derde ondergetekende van het wetsontwerp, de Staatssecretaris van Justitie, die als lid van een commissie van de Savornin Lohmanstichting, indertijd tot de conclusie kwam dat het voorzitterschap van de Koning onvereenigbaar is met de huidige positie van de Raad van State (zie «Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwing van grondwet en kieswet», augustus 1969 – januari 1970, deel 4, nr. 62).

Verdraagt het voorzitterschap van de Koning zich met het adviseren van de Staten-Generaal door de Raad van State over de wetgeving, b.v. bij initiatiefvoorstellen van wet? Koning en Ministers vormen immers de Regering, die in de fase van parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel niet principieel stelling behoort te nemen.

Verdraagt het voorzitterschap van de Koning zich met adviseren van de Regering en met name met het beginsel van eenheid van de Kroon? Hoe kan dit beginsel gehandhaafd blijven als de Regering afwijkt van een (openbaar) advies van de Raad? Komt de onschendbaarheid van de Koning niet in het geding door de openbaarheid van de adviezen? Geldt de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor de al of niet uitoefening van het Voorzitterschap door de Koning en voor de wijze van uitoefening? Waar is vastgelegd dat het voorzitterschap van de Koning alleen een formaliteit is? Welke bepaling van de Grondwet of wet hindert een feitelijke uitoefening van het voorzitterschap door de Koning?

Is een benoeming van de leden van de Raad van State door de Kroon, waarbij de Raad waarvan de Koning voorzitter is, zelf op grond van artikel 3, lid 1, van de Wet op de Raad van State een aanbeveling doet, in overeenstemming met de onafhankelijke positie van de Raad van State, ook als adviesorgaan van de Staten-Generaal?

De leden van de D'66-fractie vroegen zich af of het wenselijk is het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State te handhaven. Deze leden stemden veeleer in met de voorstellen van de staatscommissie terzake waarin aan de wens de Grondwet aan te passen aan de huidige tijd meer gehoor is gegeven. In feite wordt uitsluitend als argument door de Regering aangevoerd het «gevoel voor traditie en voor het historisch gegroeide». Ook al ontkenden genoemde leden geenszins de betekenis van de traditie en het historisch gegroeide, als argumentatie voor handhaving voor een toch vrij formeel voorzitterschap vonden zij dit bepaald onvoldoende.

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 zittinghebben in de Raad van State van de troonopvolger de beste mogelijkheid is tot voorbereiding op het koningschap. Neemt de troonopvolger met raadgevende stem deel aan de werkzaamheden van de afdelingen van de Raad? Is het de bedoeling de troonopvolger zitting te laten nemen in de afdeling wetgeving?

Deze leden keerden zich tegen de verhoging tot 21 jaar van de leeftijd waarop de Koning het koninklijk gezag kan uitoefenen. Bij wetsontwerp 16 034 wilden zij hierop nader ingaan. In verband met het bovenstaande hadden zij, in navolging van de Staatscommissie, geen behoefte aan de tweede zin van het eerste lid van artikel 4.2.

Aangezien de leden van de V.V.D.-fractie er niet voor voelden dat de leeftijd van meerderjarigheid van de Koning verhoogd wordt van 18 naar 21 jaren, hadden zij ook geen behoefte aan de zinsnede in de tweede volzin van het eerste lid van artikel 4.2., die de Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar van rechtswege zitting doet hebben in de Raad van State.

De benoemingsprocedure (artikel 4.2 tweede lid)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. noemden de argumentatie van de Regering om het huidige benoemingsstelsel van de Raad van State, (benoeming door de Kroon op voordracht van de betrokken Minister nadat deze laatste een aanbeveling van de Raad zelf heeft ontvangen) merkwaardig. De Regering meent dat bij een voordracht van de Tweede Kamer, zoals deze voor de benoeming van leden van de Hoge Raad in de Grondwet is vastgelegd, de keuze van de Regering te zeer beperkt zou worden. De Regering acht een ruime keuzemogelijkheid voor haar van belang «vooral wegens de taak van de Raad van State als adviseur van de Regering» (blz. 10). Is de Raad van State volgens het ontwerp dan geen adviseur van de Staten-Generaal?

Op welke wijze wordt de Regering in haar keuzenvrijheid beperkt? Moet daaruit worden afgeleid dat de aanbeveling van de Raad op grond van artikel 3, lid 1, van de Wet op de Raad van State een lijst van kandidaten bevat waaruit de Regering kan kiezen? Is deze lijst dan soms langer dan de gebruikelijke aanbeveling van zes waaruit de Tweede Kamer een voordracht van drie voor een benoeming in de Hoge Raad kan opstellen? Of staat op de aanbeveling slechts één naam en is de Regering bij de voorbereiding van die aanbeveling van de Raad van State betrokken?

De aan het woord zijnde leden meenden dat de Raad van State zelf in haar advies duidelijker is. Naar het oordeel van de Raad is uitsluitend de Raad bevoegd de vele factoren af te wegen die bij de benoeming van Staatsraden aan de orde komen (blz. 19). Naar het oordeel van de P.v.d.A.-fractie sluit een voordracht door de Tweede Kamer een daaraan voorafgaande aanbeveling door de Raad van State zelf niet uit. De afweging van alle factoren kan alsdan plaatsvinden. Deze vragen zijn meer nog dan in 1976 bij de grote wijziging van de Wet op de Raad van State aan de orde, nu de laatste vier jaar de Raad zich meer en meer ontwikkelt tot orgaan waarin Kroonberoep en rechtspraak het leeuwedeel van de werkzaamheden uitmaken. De vergelijking met de Hoge Raad dringt zich dan ook meer en meer op. Is bij de recente benoemingen niet al veel meer dan in het verleden rekening gehouden met het feit dat de te benoemen leden als jurist zitting dienen te kunnen nemen in de afdelingen geschillen van bestuur en rechtspraak? Deze leden verwezen nog naar de recente uitbreiding van de Raad van 24 tot 28 leden en de verhoging van het maximaal aantal Staatsraden in buitengewone dienst van 10 tot 14.

Ten slotte vroegen deze leden of het op grond van artikel 4.2., lid 2, mogelijk is leden van het Koninklijk Huis, andere dan die genoemd in het eerste lid, zitting in de Raad van State te verlenen. Deze fractie wees in dit verband naar het door de Regering voorgestelde artikel IV van wetsontwerp 16 032 tot wijziging van enige wettelijke bepalingen betreffende leden van het Koninklijk Huis. Het beginsel dat de Koning leden van het Koninklijk Huis zitting in de Raad kan verlenen zou – als men dit beginsel al zou wensen te aanvaarden – naar het oordeel van deze fractie toch ook op een grondwetsbepaling moeten steunen.

Ook al stelt de Regering dat er ten gunste van een benoeming door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer argumenten kunnen worden aangevoerd, niettemin wijst zij een dergelijke gedachte af. De fractie van D'66 noemde de gegeven motivering bepaald onvoldoende. Waarom volgt uit een voordrachtsrecht van de Tweede Kamer dat «de keuze voor de Regering bij de benoeming van de leden van de Raad van State te zeer beperkt wordt» (memorie van toelichting, blz. 10, tweede alinea)? De genoemde leden deelden geenszins het argument van de Raad van State dat een procedure zoals geldt met betrekking tot de Hoge Raad uit zou moeten monden in een keuze «uit een zeer beperkt aantal personen». De Tweede Kamer zou zeer wel kunnen oordelen over overwegingen «van levensbeschouwelijke en politieke aard».

Ook de mogelijkheid dat in de toekomst de Raad van State zal adviseren aan de Tweede Kamer, heeft – naar de mening van de leden van de fractie van D'66 – gevolgen voor het karakter van de Raad. Tot dusver beschouwt de Raad zich als adviseur van de Regering, hetgeen onder andere tot uiting komt in de benoemingsprocedure voor de leden: door de Kroon op aanbeveling van de Raad. Hoewel de Raad in haar advies nu ook voorstander is van advisering aan de Tweede Kamer en zelfs een expliciete vermelding daarvan in de Grondwet zou wensen, ziet zij blijkbaar geen verband tussen deze opvatting en de benoemingsprocedure. De genoemde leden meenden, dat er wel degelijk reden is om in dit verband te overwegen de Tweede Kamer ook invloed te geven bij het benoemingsbeleid van leden van de Raad.

De leden nu aan het woord vonden het ook wenselijk om melding te maken van de benoeming van plaatsvervangende leden.

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie is de toelichting wat betreft de vraag, waarom bij de benoeming van de staatsraden geen aansluiting wordt gezocht bij de wijze van benoemen van de leden van de Hoge Raad, wel zeer beknopt. Kan de Regering haar standpunt nader toelichten? Daarbij geldt enerzijds de overweging dat de Raad van State in toenemende mate een lichaam wordt met rechterlijke bevoegdheden, als gevolg waarvan men zich de vraag kan stellen of het juist is dat dit orgaan alleen door de regering wordt samengesteld. Anderzijds geldt de overweging dat een door de Kamer aangewezen Raad van State de mogelijkheid schept van een nevengezag naast de Regering. De leden van de C.P.N.-fractie legden de Regering de vraag voor of het niet dienstig is, mede gezien de positie die het staatshoofd en zijn of haar opvolgster in de Raad van State inneemt, een vorm van raadpleging van de Tweede Kamer voor te schrijven zonder het uiteindelijke benoemingsrecht van de Regering aan te tasten?

Het ontslag van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer

De artikelen 4.2. lid 3 en 4.4. lid 2 regelen wél – zo constateerden de leden van de C.D.A.-fractie - 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 dit dan vollediger te doen dan nu geschiedt?

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

De bijzondere commissie gaat ervan uit dat de Regering zal reageren op de brief van de Algemene Rekenkamer van 20 mei, gepubliceerd als Kamerstuk 16 040, nr. 6. Harerzijds voegt ze nog hieraan toe dat de verwijzing in het nader rapport naar het Grootboekbesluit, als enige voorbeeld van een taak «krachtens» de wet ook daarom niet zeer overtuigend is, omdat dit besluit slechts de Comptabiliteitswet 1917 (artikel 74) herhaalt (artikel 12 van de daaraan voorafgaande Instructiewet 1841). Bovendien is het toekennen van een ruime betekenis aan de formulering «wettelijke voorschriften» moeilijk te verenigen met de stellingname van de Regering bij wetsontwerp 15 520.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemden overigens in met deze bepalingen inzake de Algemene Rekenkamer. Is de Algemene Rekenkamer om advies over deze artikelen gevraagd? Zo ja, hoe luidde dat advies?

Naar de mening van deze leden zou artikel 4.3 kunnen worden uitgebreid met een tweede lid betreffende inrichting en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

Ten aanzien van de Algemene Rekenkamer vroegen de leden van de C.D.A.-fractie de aandacht van de Regering voor de ontwikkeling van haar activiteiten in de afgelopen jaren. Kan naar het oordeel van de Regering deze ontwikkeling binnen de voorgestelde bepalingen voldoende worden opgevangen?

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of in artikel 4.4 niet beter gesproken kon worden van de mogelijkheid van benoeming van plaatsvervangende leden.

Andere vaste colleges (artikel 4.5)

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met het voorstel de Sociaal Economische Raad om de aangegeven redenen niet afzonderlijk in de Grondwet te vermelden. Deze leden vroegen nog of de Regering naast de SER ook aan een afzonderlijke vermelding van andere colleges heeft gedacht. Zo ja, welke dan?

Zij meenden overigens dat het onderscheid dat de Regering binnen de adviescolleges maakt tussen informatie-organen en permanente overlegorganen vaag is. Ook de artikelsgewijze toelichting geeft op dit punt geen verder inzicht. Immers een orgaan waar de gesprekspartners alleen elkaars wensen en meningen peilen en waar men niet tracht tot een synthese te komen, zou vanwege de verspilling van tijd, geld en mankracht niet mogen worden ingesteld; niet bij wet niet krachtens de wet en niet op enigerlei andere wijze. Het is onjuist op basis van dergelijke algemeenheden de vraag te beslissen of een orgaan een vast college van advies is in de zin van de Grondwet en dienengevolge bij of krachtens de wet moet worden ingesteld.

Voor de vaste colleges van advies zou huns inziens aan artikel 4.5 een tweede lid kunnen worden toegevoegd dat als volgt zou kunnen luiden: De inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges worden bij of krachtens de wet bepaald.

Ten slotte vroegen deze leden wat de mening van de Regering was over de suggestie van J. M. Polak (NJB, 1980, blz. 298) om te bepalen dat naast vaste colleges van advies ook zelfstandige bestuursorganen slechts bij of krachtens wet kunnen worden ingesteld.

De argumentatie om de SER niet uitdrukkelijk te vermelden achtten de leden afkomstig uit de C.D.A.-fractie niet overtuigend. De aangevoerde argumenten zijn kort samengevat: de positie van de SER in ons staatsbestel komt niet zodanig overeen met die van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, dat uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet gerechtvaardigd zou zijn. Op ander dan sociaal-economisch terrein zijn ook belangrijke adviesorganen werkzaam die evenmin uitdrukkelijk in de Grondwet worden vermeld. Ook de geldende Grondwet noemt de SER niet met name.

Wat het laatste argument betreft merkten deze leden op, dat de SER in 1950 is ingesteld en een aantal jaren nodig heeft gehad om de belangrijke positie te bereiken die hij nu heeft. Voorts maakt de Regering niet duidelijk, waaróm de positie van de SER niet zodanig is als die van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Natuurlijk heeft de SER een ander karakter. Maar is dat een argument om hem niet in de Grondwet te noemen? Wat het tweede argument betreft zagen deze leden geen adviesorgaan, dat op zulk een breed terrein werkzaam en daardoor met de SER vergelijkbaar is.

De Regering gaat, aldus deze leden, anders dan ten aanzien van andere onderdelen van het ontwerp, niet in op de argumenten van de Staatscommissie, die opnemings van de SER wel wenselijk acht. De Staatscommissie neemt het argument van de Proeve over: Zowel door de deskundigheid van de leden als door het feit dat de raad optreedt als vertegenwoordiger van het

georganiseerde bedrijfsleven is de SER het belangrijkste bijzondere adviescollege van de regering. Het voorschrift van art. 2 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, dat de raad zich moet richten op het belang van het Nederlandse volk, geeft ook aan zijn adviserende werkzaamheid een bijzondere betekenis. Voorts vermeldt de Staatscommissie het argument van de SER zelf, dat uitdrukkelijke vermelding de permanente mogelijkheid voor het (georganiseerde) bedrijfsleven van een zeker medespreken (inspraak) terzake van alle overheidsmaatregelen die (mede) voor het bedrijfsleven als geheel of voor onderdelen daarvan van belang zijn, grondwettelijk erkent. Deze 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.

In artikel 4.5 ontbreekt overigens de term «bijstand». De bewindsliden betwijfelen of met deze term iets anders wordt bedoeld dan «advies» Is er, zo vroegen deze leden, een uitvoeriger, b.v. historische, argumentatie te geven?

Artikel 4.6

Het tweede lid opent de mogelijkheid aan de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de andere vaste colleges van advies en bijstand bij of krachtens de wet andere dan de genoemde taken op te dragen. Waarom alleen taken en niet ook bevoegdheden, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

Voorts vroegen zij, in het voetspoor van eerder door hen gemaakte opmerkingen over de taak en positie van de Raad van State, zich af of deze mogelijkheid ook voor de Raad zou moeten gelden. Is het niet wenselijk in overeenstemming met de geheel eigen status van de Raad van State de taak en bevoegdheden van dit college niet bij of krachtens de wet maar alleen bij wet te regelen?

Wat moesten de leden van de fractie van D'66 zich voorstellen bij het woord «inrichting» nu artikel 193 (oud) Grondwet alleen spreekt van «samenstelling»?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort