

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. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### I. ALGEMEEN

##### 1. Inleiding

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

De benaming van het hoofdstuk wijkt af van die welke de staatscommissie voorstelt. Gelet op het verschil in taak en positie met de vaste colleges van advies, hebben wij gemeend de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in het opschrift van het hoofdstuk afzonderlijk te moeten vermelden.

De staatscommissie behandelt de onderhavige materie in het door haar voorgestelde hoofdstuk «Vaste Colleges» (Eindrapport, blz. 141–151).

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

Wat de Raad van State betreft zijn wij van mening dat, gelet op de uitbreiding die wij op een aantal punten, vergeleken met het voorstel van de staatscommissie, aan de bepalingen hebben gegeven, een verdeling van de bepalingen over twee artikelen op haar plaats is. Het eerste artikel bevat een omschrijving van de taken van de Raad, het tweede ziet op de samenstelling van de Raad en op de onafhankelijkheid en de rechtspositie van zijn leden. Om wille van de systematiek zijn de bepalingen over de Algemene Rekenkamer op dezelfde voet in twee artikelen ondergebracht.

In de artikelsgewijze toelichting zullen wij op een en ander nog nader ingaan.

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

## 2. Advisering niet alleen aan de regering

Zoals reeds is opgemerkt, is met de regeling van de onderhavige colleges in een afzonderlijk hoofdstuk meer beoogd dan een andere systematische ordening. De werkzaamheden van deze colleges behoeven in beginsel niet te zijn beperkt tot of gericht op het functioneren ten behoeve van de regering alleen. Een dergelijke beperking kent de huidige Grondwet niet met betrekking tot de Algemene Rekenkamer (artikel 193). Zulk een beperking ligt ook niet besloten in artikel 87 betreffende de vaste colleges van advies en bijstand aan de regering. De betekenis van artikel 87 is immers niet dat het de wetgever een bevoegdheid verleent, doch dat het de regering de bevoegdheid ontnemt om zonder tussenkomst van de wetgever vaste colleges van advies en bijstand ten eigen behoeve in te stellen. Het staat met andere woorden de wetgever thans reeds vrij bij de instelling van colleges als hier bedoeld onder meer te bepalen dat hun functie niet tot werkzaamheden alleen ten behoeve van de regering beperkt zal zijn. Wij merken hierbij wel op dat de wetgever in het verleden van zijn bevoegdheid tot het instellen van adviescolleges die ook anderen dan de regering, bij voorbeeld het parlement, van advies zouden kunnen dienen, bepaald geen overmatig gebruik heeft gemaakt. In dit verband is veelzeggend de opmerking van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat het strikt genomen niet voorkomt dat adviesorganen aan het parlement adviseren. Evenmin, zo vervolgt de Raad, komt het voor dat het parlement rechtstreeks aan adviesorganen advies vraagt.<sup>1</sup>

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

In dit verband zij nog gewezen op het volgende. In haar advies over de Proeve van een nieuwe Grondwet gaf de Vierde afdeling van de Raad van State er de voorkeur aan het karakter van de Raad, als college dat uitsluitend

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

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

advies uitbrengt aan de regering, te handhaven.<sup>3</sup> De afdeling wees erop, dat de in het geding zijnde uitbreiding van de adviserende functie moeilijkheden kon opleveren. De Raad zou, aldus het advies, in het openbaar betrokken kunnen worden bij politieke controversen.

Wij zijn van mening, dat aan dit bezwaar de grond zal komen te ontvallen nu door de komende openbaarheid van de wetgevingsadviezen van de Raad van State deze toch reeds, anders dan voorheen, mede voorwerp van de gedachtenwisseling tussen regering en parlement kunnen worden.

### 3. Afzonderlijk te vermelden colleges

Twee vaste colleges worden in het hoofdstuk afzonderlijk vermeld: de thans ook in de Grondwet genoemde Raad van State en Algemene Rekenkamer. De Sociaal Economische Raad<sup>4</sup> en de staatscommissie hebben voorgesteld ook de adviserende taak van de SER uitdrukkelijk in de Grondwet te noemen, omdat daarmee grondwettelijk de permanente mogelijkheid voor het (georganiseerde) bedrijfsleven wordt erkend van een zeker medespreken (inspraak) ter zake van alle overheidsmaatregelen, die (mede) voor het bedrijfsleven als geheel of voor onderdelen daarvan van belang zijn. Wij hebben dit voorstel niet gevolgd. Naar onze mening is het voldoende dat de SER voor zover het zijn adviserende taak betreft in artikel 4.5 – zoals thans in artikel 87 van de Grondwet – zijn grondwettelijke basis zal vinden. Al erkennen wij gaarne de bijzondere betekenis van dit college als vertegenwoordiger van het georganiseerde bedrijfsleven, toch zijn wij van oordeel dat zijn positie in ons staatsbestel niet zodanig overeenkomt met die van de beide met name in de Grondwet genoemde colleges, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, dat uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet gerechtvaardigd zou zijn. Wij tekenen hier overigens nog bij aan dat op ander dan sociaal-economisch gebied ook belangrijke adviesorganen werkzaam zijn, die evenmin afzonderlijk in de Grondwet worden vermeld.

Ook in de geldende Grondwet wordt de SER niet met name genoemd. De SER is begrepen onder de in artikel 159, eerste lid, bedoelde lichamen «voor beroepen en bedrijven en groepen daarvan, alsmede voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen».

Wij merken nog op, dat volgens het in maart 1979 door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel 13994 artikel 7.12, dat voor artikel 159 in de plaats zal treden, in het algemeen spreekt van instelling bij of krachtens de wet van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen. Daaronder is de SER begrepen.

### 4. De overige vaste colleges

Het hoofdstuk bevat in artikel 4.5 een bepaling, waarin de niet met name genoemde vaste colleges van advies ter sprake komen.

Wij zijn van oordeel, dat de Grondwet niet voorbij kan gaan aan de hier bedoelde colleges, die vaak zeer invloedrijke adviezen aan de regering uitbrengen. De in 1922 in de Grondwet opgenomen bepaling van artikel 87 van de Grondwet, welke over deze colleges handelt, vindt haar oorsprong in een destijds door Troelstra ingediend amendement. Aan dit amendement lag de gedachte ten grondslag, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand de positie van de Staten-Generaal zou kunnen verzwakken, doordat deze colleges zouden kunnen uitgroeien tot een soort «voorparlementen». Het artikel beoogde met het voorschrijven van een wettelijke basis voor vaste adviescolleges de Staten-Generaal de nodige zeggenschap te geven over hun instelling, benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Wij zijn van oordeel, dat de betekenis van de vaste adviescolleges op menig terrein van wetgeving en bestuur het rechtvaardigt door middel van een grondwetsbepaling te blijven verzekeren dat de instelling ervan niet buiten de wetgever om gaat.

<sup>3</sup> «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 2, nr. 10, blz. 82–83.

<sup>4</sup> «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 3, nr. 57, blz. 171.

Zulks is te meer het geval, indien deze colleges een taak vervullen niet slechts ten behoeve van de regering, doch ook ten behoeve van de Staten-Generaal.

In dit verband wijzen wij nog op het volgende. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft gedurende de jaren 1975–1977 een omvangrijke studie verricht naar de adviesorganen van de centrale overheid. Deze studie vond haar neerslag in een drietal rapporten.

In een daarvan, getiteld «Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen» (rapport nr. 12 WRR) houdt de Raad zich uitvoerig bezig met de adviescolleges welke onder de werking van artikel 87 van de Grondwet vallen. Blijkens de aanbevelingen waarvan de Raad het rapport vergezeld doet gaan, waardeert hij de grondwettelijke eis van instelling van vaste externe adviesorganen bij of krachtens de wet positief, zulks met het oog op de mogelijkheden tot parlementaire controle. De Raad onderstreept in dat verband dat een niet-wettelijke instelling van permanente externe adviesorganen in ons stelsel niet past<sup>5</sup>.

Naar aanleiding van de rapportage van de WRR omtrent de adviesorganen van de centrale overheid, moet in verband met de werkingsomvang van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.5 nog aandacht worden besteed aan de permanente overlegorganen. In zijn rapport nr. 12 beveelt de WRR aan ook de instelling van permanente overlegorganen bij of krachtens de wet te doen geschieden. Daarbij wijst de Raad verder op de grondwetsherziening. Zonder daarover een uitspraak te doen vraagt hij zich af in hoeverre de overlegorganen onder de werking van het opnieuw geredigeerde artikel 87 dienen te vallen.

Naar onze mening dient bij de beantwoording van de vraag van de WRR een onderscheid gemaakt te worden binnen de categorie van overlegorganen; dit ten einde zoveel mogelijk recht te doen aan de veelvormigheid van structuren die een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding. In hoofdzaak vallen de organen die zich aandienen als overlegorganen in een tweetal groepen uiteen. Op de eerste plaats zijn daar de overlegorganen waarin slechts informatie wordt uitgewisseld en waarin de gesprekspartners elkaars wensen en meningen peilen. Een synthese van standpunten zal veelal niet plaatsvinden. Formele adviezen worden door deze organen, wier werkzaamheden meer in de consultatieve sfeer liggen, in beginsel niet uitgebracht.

Onzes inziens zou een grondwettelijk voorschrift om de hier bedoelde overlegorganen bij of krachtens de wet in te stellen, te ver reiken. De invloed van deze organen is veelal niet zo groot dat instelling bij of krachtens de wet steeds geboden zou zijn. Wij herinneren in dit verband aan de hierboven weergegeven gedachte die ten grondslag lag aan het amendement-Troelstra, dat de oorsprong vormt van artikel 87 van de Grondwet.

Wij zijn van mening dat voor de onderhavige categorie van overlegorganen geen aanleiding behoeft te bestaan voor een zodanige vrees voor een ontwikkeling in de richting van «voorparlementen» dat opnemings van een grondwettelijk voorschrift gerechtvaardigd zou zijn.

Naast de zojuist vermelde overlegorganen in de consultatieve sfeer, treft men echter ook permanente overlegorganen aan die in feite slechts wat hun naam betreft van adviesorganen verschillen. Binnen deze organen worden de verschillende standpunten tegen elkaar afgewogen en wordt getracht tot een synthese te komen. De uitkomst daarvan wordt in vele gevallen in een advies neergelegd. Is deze adviesfunctie mede aanwezig, dan vallen deze overlegorganen, voor zover zij een permanent karakter dragen, naar onze opvatting onder de werking van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.5. Beide artikelen hebben het oog op al die permanente, externe organen, wier werkzaamheden uitmonden in adviezen.

De naam van een orgaan is daarbij niet van doorslaggevend belang te achten. Zo zal dus een permanent extern overlegorgaan dat in feite (mede) een adviesfunctie vervult, onder de werking van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.5 vallen; het dient dan ook bij of krachtens de wet te worden ingesteld.

<sup>5</sup> Rapport nr. 12 WRR, blz. 107.

## 5. Openbaarmaking van de adviezen

De huidige Grondwet kent geen bepalingen over de openbaarmaking van de adviezen van de onderhavige vaste colleges. In de voorliggende voorstellen is dit wel het geval. Het eerste lid van artikel 4.7 bepaalt dat de adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges openbaar gemaakt worden volgens regels bij de wet te stellen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die vanwege de Koning worden ingediend, aan de Staten-Generaal worden overgelegd, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.

De hier bedoelde adviezen kunnen van zodanige betekenis zijn, dat dezelfde overweging die in 1922 heeft geleid tot opnemng van thans artikel 87 in de Grondwet, namelijk hun belangrijke invloed op wetgeving en bestuur, ook kan gelden voor het in de Grondwet opnemen van bepalingen betreffende de openbaarmaking van de adviezen.

Een verplichting tot openbaarmaking is ook opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur van 9 november 1978 (Stb. nr. 581). Volgens deze wet en de daarbij vastgestelde wijziging in de Wet op de Raad van State zullen niet alleen adviezen van de Raad van State maar ook adviezen van andere «niet-ambtelijke adviescommissies», uitgebracht met het oog op het te vormen bestuursbeleid, openbaar gemaakt moeten worden.

Bij de artikelsgewijze toelichting gaan wij nader op de voorgestelde bepalingen in.

## II. DE VOORGESTELDE ARTIKELEN

### Artikel 4.1. (artikel 59, eerste en tweede lid, staatscommissie)

Dit artikel, alsmede artikel 4.2, heeft betrekking op de Raad van State. Tezamen met artikel 4.6, dat regels inhoudt voor alle in het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 4 bedoelde colleges, strekken zij ter vervanging van de artikelen 83, 84 en 85 van de Grondwet.

De indeling van artikel 4.1 wijkt enigszins af van die van artikel 59, eerste en tweede lid, van de staatscommissie. De staatscommissie vat in het tweede lid van artikel 59 de werkzaamheden van de Raad van State bij het Kroonberoep en die bij de rechtspraak samen. Naar wij menen bestaan er echter tussen beide soorten van werkzaamheden belangrijke verschillen. Zij vormen originele taken, onderling en van het adviseren over wetgeving wél te onderscheiden. Wij hebben gemeend aan deze omstandigheid recht te moeten doen door beide taken in afzonderlijke artikelleden onder te brengen.

#### *Eerste lid*

Artikel 84 van de Grondwet bepaalt thans, dat het advies van de Raad van State wordt ingewonnen over alle wetsvoorstellen, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en volkenrechtelijke overeenkomsten waarvan goedkeuring door de Staten-Generaal vereist is. Het eerste lid van artikel 4.1 handhaaft deze bepaling in beginsel, doch voegt er aan toe, dat in bij de wet te bepalen gevallen het horen achterwege kan blijven. Als voorbeeld van voorstellen, ten aanzien waarvan de wetgever gebruik zou kunnen maken van de hier geschapen mogelijkheid, vallen te noemen wetsvoorstellen tot begrotingswijzigingen. Met de gekozen constructie wordt aangesloten bij het advies, dat de Vierde afdeling van de Raad van State<sup>6</sup> heeft uitgebracht. In afwijking van de staatscommissie is een redactie gekozen die aan de wetgever overlaat of hij voor door hem te bepalen categorieën zal voorschrijven, dat het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. In de redactie van de staatscommissie dient er in elk geval een zodanige wet te komen. Mocht een dergelijke regeling inderdaad tot stand worden gebracht, dan behouden de betrokken bewindslieden de mogelijkheid tóch het advies van de Raad in te winnen. Naar onze verwachting zal deze constructie meer op de praktijk zijn afgestemd dan een constructie waarbij de wet het horen van de Raad in de aangewezen gevallen geheel en al zou uitsluiten.

<sup>6</sup> «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 2, nr. 10, blz. 83.



Van het voorstel van de staatscommissie wijkt het eerste lid van artikel 4.1 af ook in die zin, dat de staatscommissie afzonderlijke vermelding van de volkenrechtelijke overeenkomsten niet nodig oordeelt naast de voorstellen van wet. Zij motiveert dit met de opmerking, dat in het door haar voorgestelde systeem de goedkeuring van verdragen bij de wet moet worden verleend.

Dit laatste vloeit evenwel uit het door de staatscommissie voorgestelde tweede lid van artikel 72 niet dwingend voort, evenmin als uit de huidige artikelen 60–62 van de Grondwet. In de eerste plaats wijzen wij erop, dat *stilzwijgende* goedkeuring van verdragen niet bij de wet geschiedt. Handhaving van de vermelding van verdragen in het eerste lid van artikel 4.1 is daarom al noodzakelijk ten einde te waarborgen dat de verdragen die stilzwijgend worden goedgekeurd blijven vallen onder het grondwettelijk voorschrift dat de Raad van State moet worden gehoord. Voorts merken wij op dat artikel 72 van de staatscommissie niet dwingend voorschrijft, dat de *uitdrukkelijke* goedkeuring van verdragen in wetsvorm geschiedt. Het vierde lid van artikel 72 van de staatscommissie laat het immers aan de wetgever over de wijze te regelen waarop de goedkeuring wordt verleend. In het voetspoor van artikel 72 van de staatscommissie is bij wetsontwerp nr. 15 049 (R1100) in artikel 5.2.1, tweede lid, een grondwetsbepaling voorgesteld, ingevolge welke de wet de wijze regelt waarop de goedkeuring van verdragen wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring. De vermelding van verdragen in artikel 4.1 is derhalve noodzakelijk.

Wel geldt ook voor de verdragen de voorgestelde toevoeging, dat in bij de wet te bepalen gevallen het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. Dat in artikel 4.1 wordt gesproken van «verdragen», terwijl het huidige artikel 84 spreekt van «overeenkomsten met andere Mogendheden en volkenrechtelijke organisaties», vloeit voort uit de omstandigheid, dat in navolging van de staatscommissie in de voor te stellen nieuwe grondwetsbepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen de term «verdragen» zal worden gebezigd. Een materiële wijziging ligt hierin echter niet besloten.

Tot «voorstellen van wet» bedoeld in het eerste lid behoren eveneens initiatief-voorstellen van wet. In dit lid ligt derhalve de verplichting besloten de Raad van State te horen omtrent initiatief-voorstellen van wet. Hoe nader vorm wordt gegeven aan deze verplichting is een zaak die krachtens het voorgestelde artikel 4.6, eerste lid, aan de wetgever wordt overgelaten.

Denkbaar is – wij wezen daar hiervoor reeds op in paragraaf 2 – dat de wetgever de mogelijkheid opent, dat de Tweede Kamer zelf het advies vraagt van de Raad van State over initiatief-voorstellen van wet, die zij overweegt. Wij zijn van mening dat de Grondwet de wetgever op dit punt de nodige ruimte dient te laten.

Op grond van historische interpretatie van artikel 84 van de Grondwet en op grond van het huidige artikel 85 (dat anders dan artikel 84 uitdrukkelijk spreekt van een afdeling van de Raad van State) is het aanvechtbaar, dat de Grondwet thans toelaat een zelfstandig adviserende Afdeling wetgeving bij de Raad van State in te stellen<sup>7</sup>. Niettemin zij wij van opvatting dat de nieuwe Grondwet de mogelijkheid van de instemming van een zodanige afdeling buiten twijfel dient te stellen. De taken van de Raad van State zijn in de afgelopen jaren dermate verzaamd, dat het mede uit een oogpunt van doelmatigheid wenselijk, zo niet noodzakelijk kan

zijn, dat niet de volle Raad doch een afdeling van de Raad een of meer taken uitoefent. Dit geldt ook ten aanzien van 's Raads taak op het gebied van de advisering inzake wetgeving. Daarom stellen wij thans voor te bepalen dat de Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over wetsontwerpen, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over de voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. De staatscommissie noemt in het door haar voorgestelde artikel 59, eerste lid, niet met zoveel woorden de mogelijkheid tot het horen van een afdeling van de Raad van State ter zake van wetgeving, al vloeit uit haar gedachtengang die mogelijkheid wel voort blijkens de toelichting op het tweede lid van artikel 59 (Eindrapport, p. 146). Als gezegd achten wij het ech-

<sup>7</sup> Zie Bijl. Hand. II, 1978–1979, 15300, Hoofdstuk II, nr. 10.

ter van belang in de herziene Grondwet er uitdrukkelijk rekening mee te houden dat in de toekomst aan deze mogelijkheid behoefte zal bestaan.

Wij tekenen hierbij nog aan dat het, overeenkomstig het voorgestelde artikel 4.6, eerste lid, aan de wetgever is nadere regels te stellen omtrent de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan het horen van de volle Raad of een afdeling van de Raad ter zake van wetgeving.

Het openen van de mogelijkheid een bepaalde taak op te dragen aan een afdeling van de Raad van State, sluit niet uit dat de wetgever binnen het geheel van die taakopdracht bepaalde bevoegdheden toekent aan bij voorbeeld de voorzitter van die afdeling. Zulks is geschied toen in verband met de Wet-AROB de voorzitters van de afdelingen geschillen van bestuur en rechtspraak de bevoegdheid werd verleend tot niet-ontvankelijk- of ongegrondverklaring van verzoeken (artt. 60 en 78 Wet op de Raad van State), en tot schorsing van beschikkingen (artt. 60a en 80 Wet op de Raad van State).

Ook elders in de wetgeving komt het voor dat aan de voorzitter van een (rechts)college eigen bevoegdheden zijn toegekend, terwijl de Grondwet alleen spreekt van het gehele college. Artikel 168 Grondwet biedt de mogelijkheid de beslissing over twistgedingen, die niet tot de kennisneming van de gewone rechterlijke macht behoren (artikel 167 Grondwet), aan een «college met administratieve rechtspraak belast» op te dragen. Dit heeft indertijd geen beletsel gevormd aan de voorzitters van Raden van Beroep eigen bevoegdheden tot beslissing toe te kennen (artt. 128 en 141 Beroepswet).

Los van het grondwettelijk aspect kan in meer algemene zin worden vastgesteld, dat het geen uitzondering is dat bevoegdheden worden toegekend aan de voorzitter van een rechtscollege. Wij wijzen als voorbeeld hiervan op de bevoegdheden die in de kort gedingprocedure aan de president van de arrondissementsrechtbank zijn toegekend (artt. 289 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

In het voorgestelde artikel is niet meer opgenomen het voorschrift van artikel 84, tweede lid, van de Grondwet, inhoudende dat van het horen van de Raad van State melding wordt gemaakt aan het hoofd van uit te vaardigen besluiten, evenmin de verplichting van de Koning om van zijn genomen besluit aan de Raad van State kennis te geven (artikel 84, vierde lid). Bij het streven naar een beknopte Grondwet kunnen deze aangelegenheden gedeconstitutionaliseerd worden en aan de wetgever ter regeling worden overgelaten. In de Wet op de Raad van State wordt deze regeling gevonden in de artikelen 15, vijfde lid, en 25. In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie is reeds uiteengezet waarom niet meer in het artikel wordt aangegeven door wie het advies van de Raad van State wordt ingewonnen. Mede in verband hiermee is niet meer opgenomen de in artikel 84, derde lid, van de Grondwet voorkomende bepaling, dat de Koning de Raad van State hoort over alle zaken, waarin hij dat nodig oordeelt. In het voorgestelde artikel 4.6, tweede lid, wordt met zoveel woorden bepaald, dat de wet aan de in het onderhavige hoofdstuk van de Grondwet bedoelde colleges ook andere dan in de Grondwet genoemde taken kan opdragen. In dit verband zij gewezen op artikel 15, derde lid, van de Wet op de Raad van State, hetwelk bepaalt, dat de Koning de Raad voorts hoort in de gevallen, waarin een wet of algemene maatregel van bestuur dit voorschrijft, zomede over alle zaken, waaromtrent de Koning het nodig oordeelt.

#### *Tweede en derde lid*

In het tweede en derde lid zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de taak van de Raad van State op het gebied van de beslissing van geschillen van bestuur. Ook nu de Afdeling rechtspraak van de Raad van State als een zelfstandig beslissend beroepscollege is ingesteld, blijven er nog vele categorieën van bestuursgeschillen over, ten aanzien waarvan de eindbeslissing wordt genomen bij koninklijk besluit, op grond van de overweging dat die beslissing zich niet dient te beperken tot de beoordeling van de rechtmatigheid van de geïncrimineerde beschikkingen. Wij achten het van zodanig belang dat ook in die situatie de Raad van State bij de beslissing van de hierbedoelde geschillen wordt betrokken, dat wij menen ter zake een bepaling in de Grondwet te moeten voorstellen.

De redactie van het tweede lid wijkt af van die van artikel 59, tweede lid, eerste volzin, van de staatscommissie. De staatscommissie bezigt ten aanzien van wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur enerzijds en ten aanzien van geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist anderzijds dezelfde terminologie: in beide gevallen wordt de Raad van State «gehoord».

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

Wij stellen voor de waarborg, welke in deze werkwijze is gelegen, ook grondwettelijk vast te leggen door deze in artikel 4.1, tweede lid, op te nemen. Deze waarborg bestaat hierin, dat de Raad zonder dat te voren van regeringswege in de vorm van een ontwerp-besluit een bepaalde oplossing van het geschil is gesuggereerd een voordracht tot een beslissing doet. In de redactie van het wetsontwerp is aansluiting gezocht bij artikel 26, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, luidende: «Een afdeling van de Raad, genaamd Afdeling voor de geschillen van bestuur, is belast met het onderzoek van de aan Onze beslissing onderworpen geschillen en draagt Ons de uitspraak voor».

Het derde lid bevat de bepaling dat aan de Raad of een afdeling van de Raad de uitspraak in geschillen van bestuur kan worden opgedragen. Een soortgelijke bepaling werd in 1887 reeds in de Grondwet opgenomen (het huidige artikel 85). In de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen is aan deze bepaling uitvoering gegeven.

In de redactie van het tweede en het derde lid is in afwijking van de staatscommissie tevens uitdrukkelijk vastgelegd, dat in plaats van de Raad in pleno afzonderlijke afdelingen van de Raad met de onderscheiden taken ten aanzien van bestuursgeschillen kunnen worden belast, zoals thans ook artikel 85 van de Grondwet de mogelijkheid van opdracht aan een afdeling van de Raad expliciet noemt. De staatscommissie heeft in de redactie van haar artikel 59, tweede lid<sup>8</sup> alleen de Raad vermeld. Zij merkt in de toelichting op, dat de gekozen redactie er niet aan in de weg staat, dat de bedoelde bevoegdheden aan een afdeling van de Raad worden toegekend, zoals artikel 179, tweede lid, van de Grondwet geen belemmering opwerpt tegen cassatierechtspraak door afzonderlijke kamers van de Hoge Raad.

Dit betoog van de staatscommissie kunnen wij niet onderschrijven. De door de Afdeling geschillen van bestuur gedane voordracht tot een uitspraak geldt niet als afkomstig van de Raad in pleno, maar als een zelfstandige handeling van de afdeling als zodanig, terwijl de Hoge Raad, intern ingericht in diverse kamers, naar buiten toe als college uitspraak doet.

Een analogie met artikel 179, tweede lid, van de Grondwet achten wij daarom niet aanwezig. De kamers van de Hoge Raad zijn eerder te vergelijken met de kamers waarin de Afdelingen geschillen van bestuur en rechtspraak naar luid van de artikelen 28 en 66 Wet op de Raad van State, kunnen worden gesplitst.

Wij oordelen het op grond van het voorgaande wenselijk in de grondwettelijke bepalingen betreffende bevoegdheden van de Raad van State inzake bestuursgeschillen tevens uitdrukkelijk de mogelijkheid te vermelden, dat ook een afdeling van de Raad deze bevoegdheden kan uitoefenen.

<sup>8</sup> «De Raad wordt voorts gehoord over alle geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist. De wet kan aan de Raad de uitspraak in deze geschillen opdragen.»



## Artikel 4.2

### *Eerste lid*

Het tweede lid van artikel 83 van de Grondwet schrijft onder meer voor, dat de Koning voorzitter van de Raad van State is. Een bepaling inzake het voorzitterschap van de Koning lijkt de staatscommissie evenwel in een beknopte Grondwet, als haar voor ogen staat, niet thuis te horen, mede in verband met de mogelijkheid, dat aan de Raad van State nieuwe taken worden opgedragen – met name op het terrein van de rechtspraak.

Evenmin wordt door de staatscommissie een bepaling opgenomen inzake het van rechtswege zitting hebben van de Prins van Oranje en de dochter des Konings, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon. De Vierde afdeling van de Raad van State merkt daarentegen in haar advies naar aanleiding van de Proeve op, dat gevoel voor traditie en voor het historisch gegroeide pleit voor handhaving van de Koning als voorzitter van de Raad. Voor wijziging van het bestaande stelsel is naar de mening van de afdeling niet voldoende aanleiding<sup>9</sup>.

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

De ratio van het zitting hebben van de troonopvolger in de Raad van State is vooral gelegen in de daaraan verbonden mogelijkheid van voorbereiding op het koningschap. Uit dien hoofde achten wij het wenselijk een bepaling ter zake in de Grondwet te handhaven. In de onderhavige bepaling wordt met het oog op de voorbereiding op het koningschap de huidige leeftijdsgrens van achttien jaar met betrekking tot het van rechtswege zitting hebben in de Raad van de vermoedelijke troonopvolger gehandhaafd.

In het grondwetsherzieningsontwerp inzake het koningschap is voorgesteld in de Grondwet te bepalen, dat de Koning het koninklijk gezag eerst uitoefent, nadat hij de leeftijd van eenentwintig jaar heeft bereikt. Voor een toelichting op dit voorstel wordt hier verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsontwerp.

In verband hiermede dient in het onderhavige artikel tevens te worden voorzien in het van rechtswege zitting hebben in de Raad van State voor de Koning die wel de leeftijd van achttien jaar maar nog niet die van eenentwintig jaar heeft bereikt en voor wie dus nog een regent optreedt. Voor hem geldt a fortiori dat deelneming aan de werkzaamheden van de Raad van belang is met het oog op de toekomstige uitoefening van de koninklijke functie. Wel zij hierbij aangetekend dat de Koning die het koninklijk gezag nog niet uitoefent geen voorzitter is van de Raad van State. Als zodanig fungeert de regent.

### *Tweede, derde en vierde lid*

Bij de parlementaire behandeling van de ontwerpen voor de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en wijziging van de Wet op de Raad van State werd de vraag gesteld, waarom voor de wijze van benoeming van de staatsraden geen aansluiting was gezocht bij de wijze van benoemen van leden van de Hoge Raad, derhalve benoeming door de kroon op voordracht van de Tweede Kamer. In dat verband heeft de regering er op gewezen, dat onder de huidige Grondwet een zodanige wijziging van de benoemingsprocedure niet mogelijk is.<sup>10</sup>

Ook bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid werd dit punt ter sprake gebracht.<sup>11</sup> Over de vraag of tot wijziging van de benoemingsprocedure in de hier bedoelde zin moet worden overgegaan, merken wij het volgende op.

<sup>9</sup> «Naar een nieuwe Grondwet?», deel 2, nr. 10, blz. 83 e.v.

<sup>10</sup> Bijl. Hand. Tweede Kamer, zitting 1970–1971, 11 279 en 11 280, nr. 6, blz. 4 r.k. en nr. 8/9, blz. 11 r.k. en Eerste Kamer, zitting 1974–1975, 11 280 nr. 59, blz. 4 en nr. 59a, blz. 7

<sup>11</sup> Bijl. Hand. Eerste Kamer, zitting 1974–1975, 12 944, nr. 75, blz. 4; nr. 75a, blz. 7

Ten gunste hiervan zou kunnen worden aangevoerd dat de Raad van State op een breed terrein administratieve rechter in hoogste instantie wordt, zodat de gelijkenis met de positie van de Hoge Raad groter wordt.

Daartegenover staat echter een belangrijk nadeel. Indien, zoals bij de Hoge Raad, aan de Tweede Kamer een grondwettelijk recht van voordracht zou worden toegekend, dan zou zulks betekenen dat de keuze voor de regering bij de benoeming van de leden van de Raad van State te zeer beperkt wordt. Wij achten het echter van belang hier een ruime keuzemogelijkheid voor de regering te behouden vooral wegens de taak van de Raad van State als adviseur van de regering. Deze taak onderscheidt de functie van dit college zeer duidelijk van die van de Hoge Raad. Daarom dient naar ons oordeel het verschil in de wijze van benoeming voor de Raad van State en Hoge Raad gehandhaafd te blijven. Mitsdien hebben wij de staatscommissie gevolgd in haar voorstel, dat de leden van de Raad zonder voordracht van de Tweede Kamer bij koninklijk besluit worden benoemd. Wij tekenen hierbij nog aan, dat bij de jongste wijziging van de Wet op de Raad van State aan de Raad invloed werd toegekend op de benoeming van de vice-president en de leden, waarbij evenwel de beslissing bij de regering bleef.

Naast een grotere invloed voor de Raad bij de benoeming van de vice-president en de leden is bij de jongste wijziging van de Wet op de Raad van State daarin een waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van State opgenomen. Volgens de artikelen 3 en 3a worden zij voor het leven benoemd en kunnen zij uitsluitend door de Raad zelf worden ontslagen overeenkomstig de procedure voor ontslag van de leden van de rechterlijke macht die voor het leven of voor een bepaalde tijd zijn benoemd (artikel 11 13a Wet op de Rechterlijke Organisatie). Bij de thans aanhangige grondwetsherziening rijst de vraag of deze waarborgen niet in de Grondwet zelf neergelegd dienen te worden.

Wij menen dat zulks inderdaad de voorkeur verdient. Gelet op de belangrijke staatsrechtelijke positie van de Raad, zowel op het terrein van de advisering in zaken van wetgeving en bestuur als op dat van de geschillen van bestuur en de administratieve rechtspraak, lijkt een grondwettelijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad op zijn plaats.

#### *Vijfde lid*

Artikel 72, tweede lid, van de Grondwet bepaalt onder meer, dat de wet de bezoldiging van de Raad van State regelt. Het vijfde lid van artikel 4.2 is in zoverre ruimer geredigeerd, dat aan de wetgever de opdracht wordt gegeven de rechtspositie van de leden van de Raad te regelen. In de voorstellen van de staatscommissie wordt de regeling van de rechtspositie van de leden niet meer uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehouden en valt deze aangelegenheid onder de werking van het door haar voorgestelde artikel 79 inzake de rechtstoestand van ambtenaren. Wij achten het echter wenselijk in verband met de bijzondere positie van de Raad van State een afzonderlijke grondwettelijke bepaling inzake de verdere regeling van de rechtspositie van de leden van de Raad op te nemen.

#### **Artikel 4.3. (artikel 60, eerste lid, staatscommissie)**

De huidige Grondwet geeft in artikel 193 een aantal voorschriften, welke betrekking hebben op de Algemene Rekenkamer. In het eerste lid van dat artikel wordt aan de wetgever opgedragen de samenstelling en de taak van de Algemene Rekenkamer te regelen, zonder dat daarin een omschrijving van de taak wordt gegeven. Een deel van die taak, namelijk het onderzoek van de rekening, wordt in artikel 136 van de Grondwet genoemd. In algemene zin is het wetsontwerp een aanduiding van de constitutionele taak van het college opgenomen in artikel 4.3. dat bepaalt dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

Met betrekking tot de Raad van State is een soortgelijke gedragslijn gevolgd. Evenmin als dit meebrengt dat aan dit college geen andere taken kunnen worden opgedragen – te denken is aan de adviserende taak van de Raad van State met betrekking tot ter vernietiging voorgedragen besluiten – staat de bedoelde taakaanduiding van de Rekenkamer in de weg aan de mogelijkheid de kamer bij de wet met andere taken te belasten, zoals het toezicht op en de jurisdictie over de comptabelen, de controle van rijkseigendommen en van een aantal parastatale instellingen. Verwezen zij in dit verband naar het bepaalde in artikel 4.6, tweede lid.

#### **Artikel 4.4. (artikel 60, tweede en derde lid, staatscommissie)**

Het tweede, derde en vierde lid van artikel 193 van de huidige Grondwet geven enkele bepalingen, welke de onafhankelijke positie van de leden van de Rekenkamer waarborgen. Deze bepalingen zijn inhoudelijk in het eerste, tweede en derde lid van artikel 4.4. overgenomen.

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

#### **Artikel 4.5. (artikel 62 staatscommissie)**

Artikel 87 van de Grondwet bepaalt, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid. Deze bepaling is, op een enkele afwijking na, overgenomen in de artikelen 4.5 en 4.6, eerste lid. Anders dan in artikel 87 van de Grondwet is in het onderhavige artikel niet opgenomen, dat de vaste colleges advies geven «aan de regering», maar is evenals ten aanzien van de Raad van State niet vermeld aan wie advies kan worden uitgebracht.

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

Het huidige artikel 87 kent de terminologie «colleges van advies en bijstand». Of met «bijstand» in dit artikel iets anders wordt bedoeld dan advies moet betwijfeld worden, zodat de vermelding van deze term naast «advies» onwenselijk is. Derhalve hebben wij de term «bijstand» niet in de bepaling van artikel 4.5 overgenomen.

Dat aan de vaste adviescolleges naast hun adviserende taak ook nog andere taken kunnen worden opgedragen, is in het tweede lid van artikel 4.6 tot uitdrukking gebracht.

Het voorgestelde artikel schrijft – anders dan artikel 62 van de staatscommissie – voor, dat de instelling van vaste adviescolleges bij of krachtens de wet dient te geschieden. Daarmede is de in het bestaande artikel 87 gegeven mogelijkheid tot delegatie met betrekking tot de instelling van vaste adviescolleges gehandhaafd. Wel zal ingevolge artikel 4.6. in de wet het een en ander omtrent de inrichting, samenstelling en bevoegdheid moeten worden opgenomen. In verband met het laatste zij nog het volgende opgemerkt. In artikel 87 van de huidige Grondwet worden naast elkaar genoemd «benoeming» en «samenstelling». Naar ons oordeel bestaat er geen reden deze begrippen beide in de nieuwe Grondwet op te nemen. De benoeming van de leden van een vast college kan onzes inziens begrepen worden geacht onder de samenstelling van dat college.

De vraag kan rijzen of in een concreet geval sprake is van een vast adviescollege in de zin van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.5. Voor de beantwoording van deze vraag kan aansluiting worden gezocht bij het hiervoor in paragraaf 3 van het algemeen gedeelte van de toelichting vermelde rapport nr. 12 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In dit rapport somt de Raad een aantal criteria op die te zamen het begrip «permanent extern adviesorgaan» afbakenen.

Naar ons oordeel kan aan de hand van deze criteria eveneens worden vastgesteld, wanneer van een vast adviescollege in de zin van artikel 87 van de Grondwet en het voorgestelde artikel 4.5 sprake is. Naar analogie van de WRR verstaan wij onder bedoelde vaste adviescolleges organen die:

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

Uit deze begripsafbakening vloeit voort dat de naam van een college niet als doorslaggevend criterium kan worden gehanteerd; ook bij voorbeeld een permanent college van overleg of een permanente beraadsgroep zal, indien de werkzaamheden plegen uit te monden in het uitbrengen van adviezen, onder de werking van het onderhavige artikel vallen.

Voorts blijkt uit het onder a. vermelde criterium dat de werking van artikel 4.5 zich niet slechts uitstrekt tot colleges welke uitsluitend een adviestaak vervullen, doch ook tot die colleges voor welke de adviestaak niet de enige – en wellicht zelfs niet de voornaamste – taak is. Talrijke colleges hebben naast advisering één of meer andere taken die regelgeving, bestuur, onderzoek, overleg of toezicht kunnen betreffen. Het voorgestelde artikel 4.6, tweede lid opent tot een dergelijke taakuitbreiding uitdrukkelijk de mogelijkheid.

De omstandigheid echter dat zij alle tevens tot taak hebben de centrale overheid te adviseren, brengt hen onder de werking van artikel 4.5; zij dienen derhalve bij of krachtens de wet te worden ingesteld.

#### **Artikel 4.6. (artikel 63, eerste lid, staatscommissie)**

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

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

In het tweede lid is in afwijking van de staatscommissie opgenomen, dat aan de in het onderhavige hoofdstuk bedoelde colleges naast de uitdrukkelijk in de Grondwet vermelde taken bij of krachtens de wet ook andere kunnen worden opgedragen. Op deze wijze wordt duidelijk bepaald dat de in de Grondwet gegeven taakopdrachten van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges niet limitatief zijn. Hiermee wordt overigens niet een nieuwe bevoegdheid aan de wetgever gegeven. Ook onder de huidige Grondwet worden deze taakopdrachten niet als limitatief opgevat. Zo is al sinds 1861 in de Wet op de Raad van State een taakopdracht voor de Afdeling geschillen van bestuur opgenomen, waarvoor in de Grondwet geen basis is te vinden.

Ook krachtens de wet worden wel taken aan deze colleges opgedragen. Voor de Raad van State wijzen wij in dit verband op artikel 15, derde lid van de Wet op de Raad van State, op grond waarvan een algemene maatregel



van bestuur het horen van de Raad verplicht kan stellen. Voor wat betreft de Algemene Rekenkamer kan gewezen worden op artikel 23 van het op de Grootboekwet gebaseerde Grootboekbesluit, waarin een taakopdracht voor de Algemene Rekenkamer is opgenomen.

#### **Artikel 4.7. (artikel 63, tweede lid, en artikel 66, eerste lid, staatscommissie)**

In navolging van de staatscommissie stellen wij twee bepalingen voor met betrekking tot de openbaarheid van de adviezen van de colleges bedoeld in dit hoofdstuk. In de voorstellen van de staatscommissie luidde een bepaling in het hoofdstuk «Vaste colleges»: *Zij (de wet) geeft regels omtrent de openbaarmaking van hun adviezen.* Daarnaast stelde de staatscommissie voor aan de bepaling betreffende het indienen van wetsvoorstellen toe te voegen: *Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen gaan die voorstellen fergezeld van de adviezen ter zake uitgebracht door de in hoofdstuk IV bedoelde colleges.*

Wij zijn van mening dat vanuit een oogpunt van systematiek de beide bepalingen inzake de openbaarmaking van adviezen van de bedoelde colleges in één artikel dienen te worden samengebracht, dat in het hoofdstuk «Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges» wordt opgenomen. Wij brengen hierbij in herinnering, dat in de memorie van toelichting bij het eerder ingediende grondwetsherzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften, reeds de voorkeur is uitgesproken voor het regelen van de openbaarheid van de adviezen van deze colleges – ook overlegging aan het parlement is een vorm van openbaarheid – in het hoofdstuk waar ook de overige bepalingen betreffende deze instellingen te vinden zijn (w.o. 15047 (R 1099), nr. 3, blz. 12).

In het voorgestelde *eerste lid* van artikel 4.7 is gekozen voor een formulering, waarin sterker dan in het door de staatscommissie voorgestelde artikel 63 het beginsel van de openbaarmaking van de adviezen voorop staat. De bepaling houdt in, dat de adviezen openbaar gemaakt worden volgens regels bij de wet te stellen. Anders dan in het voorstel van de staatscommissie, wordt daarmee het uitgangspunt voor de wetgever, te weten dat de adviezen in beginsel openbaar gemaakt worden, in de Grondwet vermeld.

De bepaling spreekt zich niet uit over de wijze waarop het openbaar maken van de adviezen dient te geschieden. Al naar gelang van de aard en de betekenis van de adviezen zal openbaarmaking kunnen geschieden door adviezen in druk uit te geven, dan wel zal met openbaarmaking door ter inzage legging van de adviezen voor een ieder kunnen worden volstaan. In dit verband kan gewezen worden op artikel 3, derde lid van de hiervoor genoemde Wet openbaarheid van bestuur.

In het eerste lid van artikel 4.7 wordt gesproken van «openbaar gemaakt». Wij hebben hiermee willen uitdrukken dat de adviezen in de openbaarheid moeten worden «gebracht», zodat ook indien adviezen ter inzage worden gelegd, aan die ter inzage legging op enigerlei wijze bekendheid moet worden gegeven. Artikel 3, vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur schrijft in overeenstemming hiermee voor dat van de openbaarmaking mededeling wordt gedaan in de Nederlandse Staatscourant.

De voorgestelde bepaling spreekt van adviezen in het algemeen. Daaronder valt mede de categorie van de wetgevingsadviezen. Wij zijn echter, evenals de staatscommissie, van mening dat ten aanzien van de wetgevingsadviezen de Grondwet zelf in sterkere mate dan voor de overige adviezen openbaarmaking op de voorgrond dient te stellen. Om die reden wordt in het tweede lid van artikel 4.7 een speciale bepaling aan de openbaarmaking van wetgevingsadviezen gewijd. Bij adviezen vallende onder het eerste lid van artikel 4.7 kan in het bijzonder worden gedacht aan adviezen over, of die leiden tot, beleidsnota's aan het parlement. Het is in dit kader van belang erop te wijzen dat de clausele «volgens regels bij de wet te stellen» – een clausele die eveneens is opgenomen in het algemene openbaarheidsartikel 5.2.11 – de wetgever voldoende ruimte biedt tot het beperken van de plicht

tot openbaar maken voor bepaalde categorieën van adviezen. In dit verband vestigen wij de aandacht op artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur. Dat artikel schrijft openbaarmaking voor van die categorie van adviezen, die met het oog op het te vormen beleid aan de centrale overheid zijn uitgebracht door niet-ambtelijke adviescommissies. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verplichting tot openbaarmaking uit artikel 3 Wet openbaarheid van bestuur zich niet uitstrekt tot de categorie van adviezen over concrete gevallen. Dit neemt niet weg dat de wet voor sommige van deze adviezen wel een publicatieplicht kan scheppen; zie bij voorbeeld artikel 58, derde lid, van de Wet op de Raad van State, hetwelk bepaalt dat een advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad in het Staatsblad wordt geplaatst, indien de Kroon besluit niet overeenkomstig dat advies te beslissen. De formulering «volgens regels bij de wet te stellen» geeft voorts de mogelijkheid dat de wet – waarbij zowel kan worden gedacht aan een algemene wet als aan de wetten waarin de onderscheiden vaste colleges hun basis vinden of waarin aan hen een taak wordt opgedragen – ook uitzonderingen op en andere beperkingen van de openbaarmaking kan inhouden in verband met bepaalde belangen hetzij van de staat hetzij van derden. Deze uitzonderingen en andere beperkingen kunnen voortvloeien uit het stelsel van de wet of zijn neergelegd in daartoe uitdrukkelijk strekkende bepalingen. In dit verband kan gewezen worden op artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin uitdrukkelijk uitzonderingen op de openbaarheidsregels van de voorafgaande artikelen zijn neergelegd.

Het tweede lid van artikel 4.7 schrijft voor dat adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, aan de Staten-Generaal worden overgelegd, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.

Aldus wordt verzekerd dat de genoemde adviezen – ongeacht of die nu van de Raad van State of van een ander in hoofdstuk 4 bedoeld adviescollege afkomstig zijn – in het algemeen openbaar gemaakt worden. De meningsvorming binnen de Staten-Generaal zal daarmee worden gediend. De Wet openbaarheid van bestuur en het nieuwe artikel 25a van de Wet op de Raad van State zijn hiermee in overeenstemming.

De wetgever dient de bevoegdheid te hebben uitzonderingen te maken op de hier bedoelde regel. In dit verband wijzen wij op artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, dat immers ook betrekking heeft op de adviezen ter zake van wetgeving die niet van de Raad van State afkomstig zijn. Ten aanzien van de adviezen ter zake van wetgeving van de Raad van State is in artikel 25a van de Wet op de Raad van State een vergelijkbare voorziening getroffen.

Met dit voorstel volgen wij de staatscommissie (artikel 66, eerste lid). Er is evenwel een verschil, waar de staatscommissie spreekt van voorstellen van wet, die vergezeld van de adviezen aan de Staten-Generaal worden gezonden. Het tijdstip van de openbaarmaking van de adviezen zou daarmee grondwettelijk gefixeerd geacht kunnen worden. Het huidige voorstel beoogt de mogelijkheid van eerdere openbaarmaking van de adviezen grondwettelijk niet uit te sluiten.

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

### **ARTIKEL III**

Dit artikel noemt de artikelen van de Grondwet, die in verband met de nieuw voorgestelde bepalingen kunnen vervallen.

Het doen vervallen van artikel 72, waarvan hiervoor sprake was, zal worden voorgesteld bij het wetsontwerp, dat betrekking heeft op de rechtstoestand van de ambtenaren (vergelijk artikel 79 van de staatscommissie).

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. A. Haars

De Minister van Financiën,  
F. H. J. J. Andriessen

