

24 777

Wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement om te bepalen dat het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 1997

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de reacties van de verschillende fracties in het voorlopig verslag. Gaarne gaan wij hier in op de daarin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Wij hechten aan een heldere wettelijke afbakening van verantwoordelijkheden, zoals wordt voorgesteld in de voorliggende wettelijke regeling van de onverenigbaarheden. Een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling expliciteert de staatsrechtelijke positie van en de verhoudingen tussen de regering, de Staten-Generaal, het Europees Parlement en de adviescolleges.

De leden van de VVD-fractie wezen er terecht op dat van regeringswege tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer erop gewezen is dat colleges als bedoeld in artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges, de zgn. eenmalige adviescolleges, niet aan de Staten-Generaal adviseren. Zou een Eerste-Kamerlid deel uitmaken van een dergelijk college dan zou hij inderdaad niet in de positie komen te verkeren dat hij als lid van het ene publieke orgaan adviseert aan een ander publiek orgaan waarvan hijzelf deel uitmaakt. Zien wij het goed dan delen de leden van de VVD-fractie ons oordeel dat het daarbij niet om een louter formele redenering gaat, doch om een valide motivering voor de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen uitzondering voor leden van de Eerste Kamer. Nu het amendement-Scheltema c.s. (kamerstukken II 1996/97, 24 777, nr. 9) is aanvaard, is sprake van een andere afbakening van te onderscheiden staatsrechtelijke verantwoordelijkheden. Die afbakening leidt er in de thans voorliggende tekst van het wetsvoorstel overigens eveneens toe dat een Eerste-Kamerlid niet in de positie zal verkeren dat hij als lid van een adviescollege aan de Eerste Kamer zal adviseren. In materiële zin lopen de argumentaties in dit opzicht derhalve langs dezelfde lijnen.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts op welke inhoudelijke gronden de mogelijkheid tot een adviserende rol van niet alleen de leden van de Eerste Kamer maar ook van het Europees Parlement, wordt beperkt.

Aan het wetsvoorstel liggen ten aanzien van dit onderdeel de volgende overwegingen ten grondslag. Eén van de uitgangspunten van de Wet

Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement is dat voor leden van de Staten-Generaal en het Europees Parlement eenzelfde regime van onverenigbaarheden geldt. De staatsrechtelijke zuiverheid is ermee gediend dat een lid van het Europees Parlement in beginsel niet tevens lid is van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. Enerzijds zou dan immers de omstandigheid zich kunnen voordoen dat hij tot taak heeft over regelgeving of beleid te adviseren waarbij hij op Europees niveau ook betrokken is geweest. Anderzijds zou hij in een later stadium voor de situatie kunnen worden geplaatst dat hij bij de voorbereiding van communautaire regelgeving opnieuw een standpunt moet innemen over de materie waarbij hij als lid van een adviescollege reeds eerder betrokken is geweest. Wij wijzen erop dat de regering het advies van de Raad van State heeft gevolgd om ook hier eenzelfde onverenigbaarheidsregime te vestigen voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement en die van de Staten-Generaal. Tot slot is nog van belang dat door aanvaarding van het amendement-Rouvoet (kamerstukken II 1996/97, 24 777, nr. 8) van een onverenigbaarheid over de hele linie geen sprake is, nu – overigens in lijn met het oorspronkelijke voorstel ten aanzien van de Eerste Kamer – voor de «eenmalige» adviescolleges een combinatie van het lidmaatschap van het Europees Parlement en een dergelijk college mogelijk is.

Wij hebben met enige teleurstelling geconstateerd dat er ernstige twijfels zijn bij de leden van de VVD-fractie inzake de noodzaak van dit wetsvoorstel. Voor zover het wetsvoorstel in zijn huidige vorm minder aansluit bij de opvattingen die daarover in de Eerste Kamer van de zijde van de VVD-fractie zijn geuit, hebben wij daarvoor vanzelfsprekend begrip. Van regeringswege is immers met die opvattingen bij het opstellen van het wetsvoorstel expliciet en nadrukkelijk rekening gehouden door een uitzondering op te nemen ten aanzien van het lidmaatschap van een Eerste-Kamerlid van een adviescollege dat is ingesteld voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk. Nu het door de Tweede Kamer breed ondersteunde amendement-Scheltema-De Nie (kamerstukken II 1995/96, 24 777, nr. 9) is aanvaard, is sprake van een nieuwe situatie.

Gegeven die situatie achten wij het belang van een wettelijke verankering van een regeling van onverenigbaarheden evenwel zwaarder wegen dan de omstandigheid dat thans een naar ons oordeel ietwat te zeer aangescherpte onverenigbaarheidsnorm wordt voorgesteld.

Zoals vermeld achten wij het van groot belang dat in ons staatkundig bestel de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden van overheidsorganen in hun onderlinge verhoudingen meer dan voorheen wettelijk worden beschreven. De Grondwet bevat ter zake enkele hoofdlijnen. In een moderne democratie mag een (nadere) wettelijke regeling van de staatkundige verhoudingen ten aanzien van het lidmaatschap tussen de Staten-Generaal en de adviescolleges, niet ontbreken.

Voorop moet worden gesteld dat de regering, de Tweede Kamer en, als wij het goed zien, ook de Eerste Kamer het uitgangspunt van de onverenigbaarheid delen. In de benadering van regering en Tweede Kamer gaat het om het belang van een wettelijke verankering van de onderscheiden verantwoordelijkheden die het lidmaatschap van de Staten-Generaal en van een adviescollege met zich brengen. Daarbij was er – in lijn met de opstelling van sommigen in de Eerste Kamer – in het oorspronkelijk door de regering ingediende voorstel in vergelijking tot het Tweede-Kamerlidmaatschap wettelijk wat meer ruimte voor een combinatie van het lidmaatschap van de Eerste Kamer en van een adviescollege. Die uitzondering werd evenwel door de Tweede Kamer niet aanvaardbaar geacht in het licht van de doelstelling van dit wetsvoorstel om in de organieke wetgeving waarborgen te bieden voor de zuiverheid van

staatkundige verhoudingen. Wij menen dat de niet geheel gelijklopende opvattingen in de onderscheiden kamers der Staten-Generaal over het onderhavige wetsvoorstel er niet toe zou behoeven te leiden dat een wettelijke regeling in het geheel niet tot stand kan worden gebracht. Een duidelijke en eenvoudige wettelijke regeling als voorgesteld heeft bovendien ook het voordeel dat vermeden wordt dat telkens per geval in het licht van de alsdan bestaande opvattingen moet worden beslist over de wijze van vervulling van het lidmaatschap van een adviescollege door volksvertegenwoordigers als hier bedoeld. Voorkomen wordt ook dat afhankelijk van het kabinet of van een bewindspersoon een uiteenlopend benoemingsbeleid ter zake wordt gevoerd. Overigens zij opgemerkt dat wij het risico niet groot achten dat de regering bij de samenstelling van adviescolleges op onoverkomelijke problemen zou stuiten omdat onvoldoende deskundigheid buiten de kringen van de Eerste Kamer beschikbaar zou zijn.

In dit verband wijzen wij bovendien op artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges, waarin is bepaald dat een adviescollege zich kan doen bijstaan door anderen (anderen dan rijksambtenaren), voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Deze wettelijke bepaling ziet ook op leden van de Eerste Kamer. Daarmee wordt de mogelijkheid niet uitgesloten dat voor de gevallen waarin het desbetreffende adviescollege de behoefte heeft om van de deskundigheid die bij leden van de Eerste Kamer aanwezig is, gebruik te maken ten behoeve van haar advisering. Het is daarbij uiteraard de verantwoordelijkheid van het adviescollege om de betekenis van die bijstand voor het uiteindelijk advies te bepalen. Wij menen dat deze mogelijkheid ook in praktische zin een oplossing kan bieden voor de gevallen waarop deze leden doelen, zonder dat daarmee wordt afgedaan aan het uitgangspunt van de zuiverheid van staatkundige verhoudingen. Hiermee is tevens antwoord gegeven op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie nodigden de regering uit haar visie te schetsen inzake de taak van de leden van de Staten-Generaal c.q. het Europees Parlement en het vervullen van functies die deze leden anderszins betrekken bij bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Vloeit daaruit voort dat elke betrokkenheid bij adviescolleges uit den boze is? Hoe verhoudt zich dit tot betrokkenheid bij organisaties die op een of andere manier bij het overheidsbeleid belang hebben?

In antwoord op deze vragen, die overigens een wijdere strekking hebben dan het voorliggende wetsvoorstel, merken wij het volgende op. In artikel 57 van de Grondwet wordt een aantal ambten genoemd dat met het lidmaatschap van een van beide kamers onverenigbaar is. Artikel 57 bevat naast de constitutionele incompatibiliteiten de mogelijkheid voor de wetgever om ten aanzien van andere openbare betrekkingen te bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend. Met de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement is uitvoering gegeven aan deze grondwetsbepaling. Zoals ook al blijkt uit de titel bevat deze wet eveneens een incompatibiliteitenregeling ten aanzien van de (Nederlandse) leden van het Europees Parlement. Deze regeling is aanvullend ten opzichte van de voor alle leden van het Europees Parlement getroffen regeling in artikel 5 e.v. van de Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement (Trb. 1976, 175).

Artikel 57, vierde lid, biedt de wetgever uitsluitend de mogelijkheid om aanvullend de uitoefening van andere openbare betrekkingen onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers. Dat betekent dat het constitutioneel niet geoorloofd is functies bij maatschappelijke organisaties als waarop deze leden doelen, onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.

Betrokkenheid bij maatschappelijke organisaties die op een of andere

manier bij het overheidsbeleid belang hebben staat derhalve niet in de weg – en zou ook niet in de weg kunnen staan – aan een vervulling van het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Het is aan de leden van de Staten-Generaal om te bepalen in welke gevallen en in welke mate zij menen dat een combinatie van functies de volksvertegenwoordigende functie ondersteunt dan wel doorkruist.

Hiermee zijn enkele staatsrechtelijke noties aangegeven. Wij achten het, gelet op de rol van de Staten-Generaal resp. van haar leden als gekozen volksvertegenwoordigers, minder passend om van regeringswege een oordeel te geven over de verenigbaarheid ter zake. Daar komt bij dat over de verenigbaarheid van het gelijktijdig vervullen van functies door een lid van de Staten-Generaal uiteenlopende politieke en staatkundige opvattingen (en interne fractie-afspraken) bestaan. Welke (neven)functies leden van de Staten-Generaal ook vervullen, het belang van een goede vervulling van het ambt van volksvertegenwoordiger en het vertrouwen daarin dient daarbij telkens in ogenschouw te worden genomen. Leden van de Staten-Generaal kunnen, zo blijkt ook uit de (neven)functies die zij vervullen, op zeer verschillende terreinen maatschappelijke en bestuurlijke functies uitoefenen.

Ten aanzien van de betrokkenheid van personen uit de kring van maatschappelijke (belangen)organisaties bij adviescolleges wijzen wij wellicht ten overvloede op artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges waarin is bepaald dat benoeming geschiedt op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Ook wijzen wij op het hierboven reeds genoemde artikel 19, tweede lid, van die wet.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeveel gevallen in de huidige en de voorafgaande twee zittingsperiodes toepassing is gegeven aan artikel 4 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement (non-activiteitswedde) en hoe de verdeling daarbij is over de ministeries. In hoeverre is daadwerkelijk gebruik gemaakt na beëindiging van het lidmaatschap van de mogelijkheid tot hervatting van de departementale functie?

In antwoord op deze vragen merken wij op dat vanwege de omstandigheid dat elk ministerie verantwoordelijk is voor het eigen personeelsbeleid en de inrichting daarvan, een overzicht van het gebruik van de non-activiteitsvoorzieningen over alle ministeries niet beschikbaar is. Wel kan worden gesteld dat het gebruik beperkt is en dat een definitieve hervatting van de functie in de praktijk zelden voorkomt.

Deze leden vroegen of de regering het betreurt dat inschakeling van leden van de Eerste Kamer in adviescolleges is uitgesloten ten gevolge van aanvaarding van het amendement. Onder verwijzing naar het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie geven wij toe dat het inderdaad onze voorkeur had gehad indien het amendement niet zou zijn aanvaard.

Daar staat tegenover dat ook een beroep op deskundigen van buiten de Eerste Kamer kan worden gedaan. Voorts is van een absolute uitsluiting van inschakeling van deskundigheid vanuit de Eerste Kamer geen sprake (zie hetgeen hiervoor over artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges, is opgemerkt). Nu zulks het geval is menen wij dat het voorbijgaan aan onze voorkeur minder bezwaarlijk is dan het achterwege blijven van wetgeving ter zake.

Ten aanzien van de inschakeling van de Nederlandse leden van het Europees Parlement – zo beantwoorden wij de desbetreffende vraag van de CDA-fractieleden – ligt de zaak bovendien een slag anders, nu het eerdergenoemde amendement-Rouvoet is aanvaard. Daardoor is het mogelijk dat leden van het Europees Parlement wel zitting hebben in adviescolleges als bedoeld in artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges.

Alles afwegende zijn wij van oordeel dat de vastlegging van een om redenen van staatkundige zuiverheid wenselijke wettelijke incompatibiliteitsregeling zoals thans wordt voorgesteld niet hoeft af te stuiten op het bezwaar van een absolute «drooglegging» van adviescolleges als het gaat om een mogelijke inbreng van de zijde van de Eerste Kamer.

De leden van de PvdA-fractie konden zich heel wel vinden in het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel en het daaraan ten grondslag liggende beginsel dat het lidmaatschap van adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet in beginsel niet verenigbaar is met het lidmaatschap van een der kamers van de Staten-Generaal. Aan hun vraag om een nadere uiteenzetting van het belang dat is gemeoid met schrapping van de uitzondering, is in het bovenstaande in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en de CDA-fractie reeds aandacht geschonken. Wij verwijzen deze leden gaarne daarnaar.

Op de interessante vraag naar de verenigbaarheid van deelname van leden van de Eerste Kamer aan colleges als bedoeld in artikel 2 van de Kaderwet adviescolleges antwoorden wij het volgende.

Gezien tegen de achtergrond van de strekking van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement is inderdaad sprake van een opmerkelijke situatie. De artikelen 1 en 2 van die wet brengen immers mee dat het lidmaatschap van de Staten-Generaal respectievelijk het Europees Parlement niet mag samenvallen met de hoedanigheid van departementsambtenaar. Er zijn geen bepalingen opgenomen voor adviseurs van buiten die geen ambtelijke of daarmee overeenkomende status hebben. Ook de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies bevatten daaromtrent geen voorschriften. Zeer aannemelijk is dat daarin niet is voorzien omdat de omstandigheid dat een lid van de Staten-Generaal lid zou zijn van een dergelijke commissie, gelet op de controlerende functie van leden van vertegenwoordigende organen jegens de regering, als niet erg waarschijnlijk werd geoordeeld.

Interdepartementale en intradepartementale commissies vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De vraag is of daarmee niet op gespannen voet staat dat een externe voorzitter van zo'n commissie deel uitmaakt van een orgaan dat de minister(s) controleert.

Deze omstandigheid kan echter niet aan de Kaderwet adviescolleges worden tegengeworpen, nu deze niet ziet op adviescommissies die onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid opereren.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm