

Vergaderjaar 1995–1996

**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 gelijktijdig mag worden uitgeoefend met het lidmaatschap van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 12 september 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen het op prijs dat de regering erin is geslaagd op toch vrij korte termijn met het onderhavige wetsvoorstel te komen en spreken de hoop uit dat de wetwijziging daadwerkelijk per 1 januari 1997 in werking zal treden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel van wet. Zij waarderen het dat de regering volledig volgens het toegezegde tijdpad nu met een voorstel komt. Maar herinneren deze leden het zich goed dan zou er ook om andere redenen een wijziging van de wet worden voorbereid. Is die voorbereiding vertraagd of wordt daar nu volledig vanaf gezien?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden waarderen het dat met dit voorstel uitvoering wordt gegeven aan de kamerbreed aanvaarde motie inzake de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een adviescollege en het lidmaatschap van de Staten-Generaal en het Europees Parlement.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

## 2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering ertoe heeft doen besluiten leden van de Eerste Kamer wel de mogelijkheid te bieden plaats te nemen in enkele ad hoc-adviescolleges – omdat zij wellicht de nodige specialistische kennis in huis hebben – terwijl die uitzondering niet wordt gemaakt voor leden van de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Al eerder hebben deze leden aangegeven dat er niet te veel gerommeld moet worden met de regeling en dat er een duidelijke lijn moet worden getrokken.

«De zuiverheid van staatsrechtelijke verhoudingen is ermee gediend dat een combinatie van het lidmaatschap van enerzijds de Tweede of de Eerste Kamer met anderzijds een adviescollege wettelijk wordt uitgesloten», aldus de memorie van toelichting (blz. 2). De leden van de CDA-fractie kunnen zich hierin vinden. Toch vragen zij aandacht voor de overwegingen die ertoe hebben geleid om noch in de Grondwet, noch in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement het lidmaatschap van adviescolleges en het kamerlidmaatschap onverenigbaar te verklaren. Bij de invoering van wettelijke incompatibiliteiten, naast de reeds in de Grondwet geregelde, past terughoudendheid omdat iedere incompatibiliteit een beperking van de verkiesbaarheid tot lid van de Staten-Generaal of het Europees Parlement tot gevolg heeft.

Bij de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement lichtte de regering het uitgangspunt van terughoudendheid als volgt toe: «Wij menen dat alleen daar tot een wettelijke onverenigbaarheid moet worden gekomen waar dit noodzakelijk is om de zuiverheid van verhoudingen tussen het kamerlidmaatschap en de betrokken openbare betrekking te waarborgen. Een incompatibiliteit dient voor die openbare betrekkingen te bestaan waarvan de gelijktijdige uitoefening met het kamerlidmaatschap een onafhankelijke uitoefening van die betrekking of van het lidmaatschap van de Staten-Generaal in gevaar brengt.» (kamerstukken II 1991/92, 22 769, nr. 3, blz. 2.).

De leden van de CDA-fractie vragen of met het voorliggende wetsvoorstel het criterium van de «noodzakelijkheid» van de incompatibiliteit is verlaten en wordt vervangen door dat van de «wenselijkheid» van de incompatibiliteit en of daarmee niet de deur wordt opengezet naar nog meer onverenigbare betrekkingen. Is de regering van mening dat de gelijktijdige uitoefening van het lidmaatschap van een adviescollege en het kamerlidmaatschap een onafhankelijke uitoefening van een van beide of beide functies in gevaar brengt?

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of als het criterium van de noodzakelijkheid wordt verlaten, het onderscheid tussen het lidmaatschap van Eerste Kamer en Tweede Kamer (nevenfunctie versus hoofdfunctie) niet zwaarder moet gaan wegen. Leidt de onverenigbaarheid van de functies van Eerste-Kamerlid en lid van een adviescollege niet tot een te vergaande beperking van de verkiesbaarheid voor de Eerste Kamer?

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere motivering van de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een adviescollege en het lidmaatschap van het Europees Parlement. Wat moeten zij zich voorstellen bij een lid van een adviescollege, tevens lid van het Europees Parlement, dat over regelgeving of beleid adviseert bij de totstandkoming waarvan het op Europees niveau betrokken is geweest? Als een lid van het Europees Parlement bijvoorbeeld een richtlijn heeft behandeld, zou het toch hooguit kunnen adviseren over de implementatie van de richtlijn? Is deze eventualiteit zo ernstig dat daarvoor een wettelijke incompatibiliteit noodzakelijk is?

De memorie van toelichting zwijgt over de rechtspositionele gevolgen van het wetsvoorstel. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de wet wordt een lid van een adviescollege dat tot lid van de Staten-Generaal of van het Europees Parlement is toegelaten, van rechtswege op non-activiteit

gesteld. Op welke wijze wordt in zijn «vacature» voorzien, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Welke andere gevolgen zijn aan de non-activiteit van het lid van het adviescollege verbonden?

De leden van de VVD-fractie onderschrijven van harte dat de zuiverheid van staatsrechtelijke verhoudingen ermee is gediend dat een combinatie van het lidmaatschap van enerzijds de Tweede of de Eerste Kamer met anderzijds een adviescollege wettelijk wordt uitgesloten. Temeer daar artikel 17 van de voorgestelde Kaderwet adviescolleges het mogelijk maakt dat adviescolleges rechtstreeks aan de beide Kamers adviseren.

Voorts wordt in het wetsvoorstel voorgesteld eenzelfde onverenigbaarheidsregime te vestigen voor leden van het Europees Parlement. De leden van de VVD-fractie vermogen niet in te zien waarom ook leden van het Europees Parlement worden uitgesloten van het lidmaatschap van adviescolleges. Er is namelijk geen sprake van advisering aan het Europees Parlement. Zij vragen daar nog eens op in te gaan en te verduidelijken waarom de regering er uiteindelijk voor heeft gekozen om ook leden van het Europees Parlement uit te sluiten.

Met dit wetsvoorstel wordt in belangrijke mate uitvoering gegeven aan de motie-Scheltema-De Nie (kamerstukken II, 1995/96, 24 503, nr. 29) waarin werd aangedrongen op verankering in bovenstaande wet van de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van een van de beide Kamers der Staten-Generaal en het Europees Parlement met dat van een adviescollege in de zin van de Kaderwet Adviescolleges. Terecht, aldus de leden van de D66-fractie, heeft de regering het aanvankelijk voornemen om de leden van het Europees Parlement uit te zonderen laten vallen. Voor deze leden geldt immers dezelfde redengeving als voor leden van het Nederlandse parlement, zij het wat minder direct en waarschijnlijk ook in mindere mate.

De leden van de D66-fractie zijn er door de argumentatie in de memorie van toelichting nog niet van overtuigd geraakt dat er een uitzondering moet worden gemaakt voor deelname van leden van de Eerste Kamer aan eenmalige adviescolleges. Op zichzelf onderkennen ook deze leden dat er zeer zeker in een aantal gevallen sprake is van specifieke deskundigheid bij een of meer leden van de Eerste Kamer. Maar kan datzelfde ook niet het geval zijn bij leden van de Tweede Kamer c.q. van het Europees Parlement? En wat is dan de specifieke reden om leden van de Eerste Kamer in een uitzonderingspositie te plaatsen? Licht het niet veeleer voor de hand dat adviescolleges, al dan niet eenmalig ingesteld, zich tot betrokkene(n) wenden voor een deskundigenadvies of -informatie als zij dat op prijs stellen?

Zijn de als voorbeeld genoemde staatscommissies wel altijd als adviescolleges te beschouwen? Hebben die niet tevens en vooral vaak een onderzoekstaak?

Uiteraard zien de nu voorgestelde wijzigingen met name op volksvertegenwoordigers op nationaal en Europees niveau. De vraag lijkt de leden van de D66-fractie echter gerechtvaardigd of mede naar aanleiding van deze aanscherping met betrekking tot adviesfuncties niet ook nog eens kritisch zou moeten worden gekeken naar de volksvertegenwoordigers op decentraal niveau. Met name betreft het de in de Gemeentewet en Provinciewet getroffen regelingen betreffende onverenigbaarheden.

In de memorie van toelichting wordt terecht geconstateerd dat de motie-Scheltema-De Nie zich beperkt tot leden van Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en leden van het Europees Parlement. Daaraan komt dit wetsvoorstel ook tegemoet.

Het blijft echter naar het oordeel van de leden van de D66-fractie een open vraag of de nieuwe inrichting van het adviesstelsel niet ook enige andere incompatibiliteiten vergt, zonodig in andere wetten te regelen.

De leden van de RPF-fractie vragen waarom in artikel 1 wel een uitzondering wordt gemaakt voor de leden van de Eerste Kamer, zodat deze het kamerlidmaatschap kunnen combineren met het lidmaatschap van een adviescollege dat is ingesteld voor een eenmalig advies. Waarom is dat niet gebeurd voor leden van het Europees Parlement? Leden van het Europees Parlement staan op een grotere afstand van nationale regelgeving en beleid dan leden van de Eerste Kamer, zodat het voor de hand ligt om ook voor hen een uitzondering te maken in geval van eenmalige advisering.

### **3. Overige openbare betrekkingen**

De leden van de PvdA-fractie vinden het spijtig dat het wetsvoorstel zich, anders dan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het recente verleden aankondigde, niet uitstrekt tot het lidmaatschap van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). De argumentatie van de regering, dat de problematiek bij zbo's te ingewikkeld is om op zo'n korte termijn te realiseren en zbo's bovendien niet expliciet worden genoemd in de motie-Scheltema-de Nie, vinden zij begrijpelijk. Deze leden hopen echter dat het uiteentrekken van de twee regelingen niet tot uitstel zal leiden van de regeling met betrekking tot zbo's. Eens te meer willen zij wijzen op de noodzaak dat er snel een duidelijker regeling komt voor zelfstandige bestuursorganen. Op welke termijn denkt de regering te komen met de aangekondigde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen?

De leden van de VVD-fractie hebben er begrip voor dat het onderhavige wetsvoorstel zich niet uitstrekt tot het lidmaatschap van zelfstandige bestuursorganen. De regering komt daarop terug bij de in voorbereiding zijnde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zij wachten dat wetsvoorstel met belangstelling af.

Voorts stemmen de leden van de VVD-fractie ermee in, dat dit wetsvoorstel geen betrekking heeft op de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de substituutombudsman.

Reeds tijdens het debat over de Kaderwet sanering adviesstelsel zijn door de leden van de D66-fractie kritische kanttekeningen geplaatst bij het mogelijk blijven dat leden van andere Hoge Colleges van Staat, zoals leden van de Raad van State of van de Algemene Rekenkamer, ondanks de bijzondere en zware adviserende taak van die lichamen toch lid van afzonderlijke adviescolleges kunnen zijn, mits daaraan geen vaste beloning of toelage is verbonden. Waarom wel een onverenigbaarheid als er een vaste vergoeding wordt geboden en niet als er sprake is van vacatie- of presentiegelden? Dat onderscheid kan toch niet volledig maatgevend zijn? Veel belangrijker lijkt het de leden van de D66-fractie dat bezien wordt of het lidmaatschap van een adviescollege zich wel verdraagt met de algemene adviestaak van genoemde colleges. Zeker bij de Raad van State is niet uit te sluiten dat mede over door adviescolleges uitgebrachte adviezen zal moeten worden geoordeeld.

Ook een vergelijking met de in de memorie van toelichting genoemde situatie betreffende de Lockheed-affaire was voor de D66-fractie nog niet overtuigend. Was toen niet veeleer sprake van een op een onderzoekscommissie gelijkende instantie, waarbij incompatibiliteiten als waarover hier wordt gesproken geen rol spelen?

Ook ten aanzien van leden van de rechterlijke macht en ten aanzien van de Nationale ombudsman zou men zich om enigszins vergelijkbare redenen de vraag moeten stellen of deelname aan een adviescollege zich wel verdraagt met de uitoefening van de onafhankelijke rechterlijke c.q. klachtfunctie. De leden van de D66-fractie zien ook hier toch wel een enkel probleem.

Verheugd waren de leden van de D66-fractie te vernemen dat de regering wel van plan is een nadere studie in gang te zetten om te kunnen bepalen ten aanzien van welke functies binnen zelfstandige bestuursorganen een onverenigbaarheid zou moeten worden gevestigd. Wanneer kunnen de uitkomsten van dat onderzoek worden tegemoet gezien? De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zou ook volgens de leden van de D66-fractie een goede plaats kunnen zijn om eventuele onverenigbaarheden op te nemen. Kan dat wetsvoorstel spoedig worden tegemoet gezien?

Ligt het niet voor de hand, zo vragen deze leden, om in datzelfde onderzoek dan wel in een vergelijkbaar onderzoek na te gaan of vanuit het oogpunt van zuiverheid in verhoudingen tot het vestigen van een onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van een (bepaald) Hoog College van Staat en dat van adviesorganen moet worden overgegaan.

De leden van de RPF-fractie constateren dat het lidmaatschap van zelfstandige bestuursorganen niet onder het regime van dit wetsvoorstel valt. Het is nog niet duidelijk of het lidmaatschap van deze organen aangemerkt kan worden als een openbare betrekking in de zin van artikel 57, vierde lid, van de Grondwet. In de memorie van toelichting wordt aangekondigd dat dit nader zal worden onderzocht. Ook moet nog worden onderzocht welke functies binnen zelfstandige bestuursorganen onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van adviescolleges. Deze leden willen graag weten op welke wijze deze onderzoeken plaats vinden, op welke termijn hierover duidelijkheid kan worden verschaft en hoe de bevindingen en keuzes terzake wettelijk worden verankerd.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier voor dit verslag,  
Van Hezik