

Vergaderjaar 1996–1997

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 oktober 1996

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de reacties van de verschillende fracties in het verslag, welke als op hoofdlijnen instemmend kunnen worden gekarakteriseerd.

Alvorens in te gaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen brengen wij naar voren dat de wettelijke regeling van de onverenigbaarheden die hier wordt voorgesteld wezenlijk raakt aan de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de regering en de Staten-Generaal, alsmede van het Europees Parlement. In dat licht hebben wij gemeend dat het verstandig is om zowel vanuit onze eigen invalshoek te komen tot een heldere wettelijke afbakening van verantwoordelijkheden, als aan te sluiten bij de opvattingen die daarover in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn geuit. Dat laatste is primair geschied door bij het opstellen van het wetsvoorstel de door de Tweede Kamer breed ondersteunde motie-Scheltema-De Nie (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 12) tot uitgangspunt te nemen. Dat uitgangspunt is mede met het oog op de opvattingen die daarover leven in de Eerste Kamer, genuanceerd 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. Naar bij de behandeling van de Kaderwet adviescolleges in de Eerste Kamer is gebleken, bestaan er bij sommigen twijfels over de toereikendheid van deze uitzondering.

In ons constitutionele bestel ontbreekt een conflictenregeling bij gebleken verschil van inzicht tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Onverminderd het politieke primaat van de Tweede Kamer is in dit bestel verwerping van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer doorslaggevend (daargelaten het ultieme middel van kamerontbinding). Wij menen dat ten aanzien van de verschillende opvattingen in de Staten-Generaal over het onderhavige wetsvoorstel een tussenweg is gevonden die recht doet aan het door de regering en de Tweede Kamer onderschreven principiële uitgangspunt van de onverenigbaarheid aan de ene kant en de bezwaren in de Eerste Kamer aan de andere kant. In deze benadering blijft voorop staan 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 is er

in vergelijking tot het Tweede-Kamerlidmaatschap wettelijk wat meer ruimte voor een combinatie van het lidmaatschap van de Eerste Kamer en van een adviescollege. Al met al achten wij deze uitzondering aanvaardbaar met het oog op de doelstelling van dit wetsvoorstel om in de wetgeving waarborgen te bieden voor de zuiverheid van staatkundige verhoudingen. Het wetsvoorstel past daarmee in een ontwikkeling in ons staatkundig bestel waarin meer en meer de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden van overheidsorganen in hun onderlinge verhoudingen wettelijk worden verhelderd (vgl. het lidmaatschapsverbod van aan een minister ondergeschikte ambtenaren in adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen; en ook ten aanzien van de rechterlijke functie de uitspraken inzake Benthem en Procola van het Europese Hof voor de rechten van de mens). Wij zouden het betreuren indien het in een moderne democratie niet mogelijk zou zijn om zuiverheid in staatkundige verhoudingen ook wettelijk te verankeren in de relatie tussen Staten-Generaal en adviescolleges.

De leden van de D66-fractie herinnerden zich dat ook om een andere reden de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement zou worden herzien. Op hun desbetreffende vraag antwoorden wij dat dat inderdaad het geval is. Wij waren voornemens om overleg te voeren met de Stichting van de Arbeid over wijziging van de non-activiteitsregeling voor ambtenaren en afhankelijk van de uitkomsten van dat overleg een wetswijziging voor te bereiden. De eerste ondergetekende heeft, zoals ook aan de Kamer is meegedeeld¹, daarvan afgezien nu de leden Remkes, Zijlstra en Scheltema-De Nie op dit punt een initiatiefvoorstel hebben ingediend (kamerstukken II 1995/96, 24 701).

2. De uitgangspunten van het wetsvoorstel

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de uitzondering voor leden van de Eerste Kamer antwoorden wij onder verwijzing naar de inleiding in deze nota, dat de motieven daarvoor niet zozeer gelegen zijn in de specialistische kennis. Die kennis is in de regel immers ook buiten de kring van de Eerste Kamer aanwezig. Wij hebben daarmee enkel willen aansluiten bij artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges dat deskundigheid als voorwaarde voor benoeming in adviescolleges voorop stelt. Het gaat er veeleer om dat artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing is op eenmalige adviescolleges. Daardoor komt een Eerste-Kamerlid niet in de positie dat hij rechtstreeks aan «zichzelf» adviseert. Daarnaast spelen ook een belangrijke rol de opvattingen van de Eerste Kamer omtrent de in dit wetsvoorstel geregelde materie.

De leden van de CDA-fractie memoreerden de totstandkoming van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement en vroegen of het criterium van de noodzaak was vervangen door dat van de wenselijkheid bij het vestigen van incompatibiliteiten als hier bedoeld. Wij menen dat dat niet het geval is. Wij achten het vanwege de zuiverheid van staatkundige verhoudingen nodig dat er in de regel een onverenigbaarheid bestaat tussen het lidmaatschap van de Staten-Generaal en een adviescollege. Anders dan bij de totstandkoming van de genoemde wet dienen wij thans immers uit te gaan van de gelding van de Kaderwet adviescolleges per 1 januari 1997. De positie van adviescollege ten opzichte van de Staten-Generaal is daarin een andere dan voorheen. Adviescolleges zijn niet meer uitsluitend regeringsadviescolleges, maar adviseren ingevolge artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges ook rechtstreeks aan het parlement. Een gelijktijdige uitoefening door een en dezelfde persoon van beide functies kan de onafhankelijke uitoefening van een of beide functies inderdaad in gevaar brengen. Daar komt bij dat wij eraan hechten dat in de wetgeving die onderscheiden verantwoordelijk-

¹ Brief dd. 19 december 1995 aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (nr. CW95/U1199).

heden meer precies worden afgebakend dan in het verleden, wellicht onbedoeld, het geval is geweest.

Het tijdsbeslag dat de uitoefening van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met zich brengt – een aangelegenheid waarbij de regering terughoudendheid past – is bij deze invalshoek niet bepalend. Ons antwoord op de vraag van deze leden of er ten aanzien van het Eerste-Kamerlidmaatschap geen sprake is van een te vergaande beperking van de verkiesbaarheid beantwoorden wij, onder verwijzing naar de inleiding van deze nota, ontkennend. Van een beperking van de verkiesbaarheid voor het Eerste-Kamerlidmaatschap is overigens als zodanig geen sprake. Constitutioneel geldt het omgekeerde uitgangspunt: het Eerste-Kamerlidmaatschap brengt mee dat het als regel onzuiver zou zijn om gelijktijdig ook het lidmaatschap van een adviescollege als hier bedoeld te vervullen. Een lid van adviescollege dat verkozen wordt tot lid van de Eerste Kamer zal bij een wettelijke onverenigbaarheid een keuze dienen te maken welke functie hij wenst uit te oefenen. In dat opzicht is er wel sprake van een raakvlak met de uitoefening van het passief kiesrecht. Doch van een vergaande beperking zouden wij niet willen spreken. Het gestroomlijnde nieuwe adviesstelsel kent immers een beperkt aantal adviescolleges dat op hoofdlijnen van het beleid adviseert.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de CDA-fractie en de overeenkomstige vraag van de leden van de VVD-fractie over de onverenigbaarheid met betrekking tot het lidmaatschap van het Europees Parlement merken wij het volgende op. In aansluiting bij het advies van de Raad van State is in het wetsvoorstel tevens de hier bedoelde onverenigbaarheid opgenomen. De reden daarvoor is gelegen in de overeenkomstige positie van leden van het Europees Parlement en van de Staten-Generaal. Ook daar kan de «dubbele-petten-problematiek» zich voordoen. Inderdaad achten wij het staatkundig niet zuiver dat een lid van het Europees Parlement over de wijze van implementatie van een richtlijn, waarbij hij in het eerdere stadium van de totstandkoming is betrokken, als «onafhankelijke» deskundige zou adviseren. Die onafhankelijkheid kan ter discussie worden gesteld juist vanwege de eerdere betrokkenheid. Daaraan doet niet af dat EG-richtlijnen onderling sterk van inhoud kunnen verschillen. Hoewel een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, laat niet elke richtlijn veel ruimte bij de keuze van implementatiemiddelen en -vormen. Wij constateerden met genoegen dat de leden van de D66-fractie konden instemmen met de thans voorgestelde regeling ten aanzien van de leden van het Europees Parlement.

Overigens kan in aansluiting op het vorenstaande worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel tevens met zich brengt dat de onafhankelijkheid van adviescolleges wordt bevorderd. Terwijl leden van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement als zodanig een politieke functie vervullen, staat bij leden van adviescolleges de onafhankelijke functievervulling voorop. Bij een combinatie van beide functies kunnen vragen rijzen omtrent de onafhankelijkheid van de functievervulling van de politicus als lid van een adviescollege dat benoemd is op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts in geval van een gevestigde onverenigbaarheid naar de gevolgen van verkiezing van een lid van een adviescollege tot lid van de Staten-Generaal of het Europees Parlement. Betrokkene wordt bij toelating tot het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement in het voorstel van rechtswege op non-actief gesteld. De gevolgen daarvan worden beheerst door de Kaderwet adviescolleges en de instellingsregelgeving van het desbetreffende adviescollege. Mede naar aanleiding van de vraag van deze leden

hebben wij ons beraden op dit aspect van het voorstel. De uitkomst van dit beraad is dat aan de rechtspositionele gevolgen van non-activiteit – niet beoogde – nadelen zijn verbonden die kunnen worden weggenomen door het vestigen van een algehele onverenigbaarheid (verbod van het gelijktijdig *zijn* van lid in plaats van de gelijktijdige uitoefening van het lidmaatschap). Die nadelen zijn gelegen in de praktische sfeer van het functioneren van een adviescollege; bij op non-actiefstelling is van een vacature in de eigenlijke zin des woords geen sprake, zodat een of meer opengevallen plaatsen niet kunnen worden opgevuld. Dat kan geleid op de omvang van de adviescolleges en de spreiding van deskundigen een probleem vormen. Ook ontbreekt thans een algemene voorziening voor het geval leden van een adviescollege op non-actief zouden worden gesteld. Door middel van bijgevoegde nota van wijziging wordt met het oog op de rechtspositionele gevolgen een algehele onverenigbaarheid ten aanzien van het lidmaatschap van adviescolleges voorgesteld. In geval van onverenigbaarheid zal bij toetreding tot de Staten-Generaal of het Europees Parlement het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld daaraan voorafgaand dienen te zijn beëindigd¹. Alsdan ontstaat een vacature die regulier kan worden opgevuld. De rechtspositionele gevolgen zijn dan ook helder: aan de toekenning van vacatiegelden of een onkostenvergoeding komt een einde en indien sprake is van een vorm van bezoldiging zijn de gevolgen daarvan gelijk aan die van ontslag om andere redenen.

De leden van de D66-fractie waren er nog niet van overtuigd dat er een uitzondering zou moeten komen voor deelname van Eerste-Kamerleden aan eenmalige adviescolleges. Wij stemmen met deze leden in dat de argumentatie dat er sprake is van een specifieke deskundigheid op zichzelf beschouwd zich uiteraard ook bij leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement kan voordoen (zie ook het hierboven gegeven antwoord aan de leden van de PvdA-fractie). Ook is het niet uitgesloten dat adviescolleges zich op grond van artikel 19 van de Kaderwet adviescolleges tevens door Eerste-Kamerleden doen bijstaan. Wij menen evenwel dat het uitgangspunt van zuivere staatkundige verhoudingen niet in het gedrang komt door de beperkte uitzondering die wij voorstaan, nu eenmalige adviescolleges niet aan een of beide kamers der Staten-Generaal adviseren. Artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges is immers ingevolge artikel 6, vierde lid, van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op eenmalige adviescolleges. Aldus wordt voorkomen dat eenzelfde persoon een spagaat moet maken gebaseerd op zijn verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordiger en die van onafhankelijk adviseur. Wij hebben in deze ook rekening willen houden met de opvattingen die over dit punt leven in de Eerste Kamer.

De als voorbeeld aangeduide staatscommissie zal – zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie – naast een mogelijke onderzoekstaak toch vrijwel altijd als opdracht meekrijgen om oplossingen aan te reiken die het karakter van adviezen over toekomstig beleid of toekomstige regelgeving zullen hebben. Door dit laatste is sprake van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

De leden van de D66-fractie vroegen of ook kritisch gekeken zou moeten worden naar de volksvertegenwoordigers op decentraal niveau. De artikelen 82, 91 en 92 van de Gemeentewet en de artikelen 80, 89 en 90 van de Provinciewet bevatten een regeling voor adviescolleges op gemeentelijk en provinciaal niveau. Wij menen dat het aan de desbetreffende decentrale organen overgelaten kan worden om ter zake een eventuele nadere regeling van de onverenigbaarheden te treffen. Mede nu de genoemde bepalingen niet differentiëren binnen de kring van adviescolleges (tussen bij voorbeeld een volstrekt onafhankelijk college of

¹ bij benoeming tot lid van een adviescollege geldt mutatus mutandis hetzelfde.

juist niet) is er aanleiding om ruimte te laten voor een eigen invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden op decentraal niveau.

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractieleden over de incompatibiliteiten voor adviescolleges merken wij op dat bij de totstandkoming van de Kaderwet adviescolleges aandacht is besteed aan de te treffen incompatibiliteiten. Ook daar gold het uitgangspunt van de terughoudendheid bij het vestigen van onverenigbaarheden. Artikel 12, tweede lid, van deze wet bevat een daarop toegesneden regeling die mede tegen de achtergrond van de recente totstandkoming van de kaderwet naar onze opvatting volstaat.

3. Overige openbare betrekkingen

De leden van de PvdA-fractie vinden het spijtig dat het wetsvoorstel zich niet uitstrekt tot zelfstandige bestuursorganen en hoopten dat dit niet zou leiden tot uitstel ten aanzien van de incompatibiliteitenregeling voor zelfstandige bestuursorganen. In antwoord op hun vraag en die van de leden van de fracties van de VVD, D66 en RPF merken wij op dat de aangekondigde kaderwet zelfstandige bestuursorganen – in welk kader tevens gewerkt wordt aan de incompatibiliteitenregeling – in voorbereiding is. Zoals aangegeven bij de aanbieding van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen aan de Tweede Kamer treedt bij de voorbereiding van die wetgeving een zeker verlies in tempo op, omdat – in aansluiting bij het advies van de Raad van State ter zake – daarbij rekening zal worden gehouden met de doorlichtingsoperatie van bestaande zelfstandige bestuursorganen, waarvan de uitkomsten eind dit jaar of anders begin 1997 worden verwacht (kamerstukken II 1996/97, 24 130, nr. 19). Het onderzoek, zo antwoorden wij de leden van de RPF-fractie, zal plaatsvinden ten departemente in het reguliere traject van de voorbereiding van de desbetreffende wetgeving. Voor zover het gaat om een incompatibiliteit met het lidmaatschap van de Staten-Generaal ligt opneming in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement in de rede; voor de overige ambten kan gedacht worden aan de algemene regeling voor zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de D66-fractie stelden vervolgens enkele vragen over enige andere incompatibiliteiten. Wij hebben om redenen uiteengezet in de memorie van toelichting het onderhavige wetsvoorstel toegespitst op de adviescolleges. Het is nog steeds ons streven de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo min mogelijk in de tijd gezien te laten verschillen van de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges per 1 januari 1997.

Ten aanzien van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer hebben wij aangegeven dat er naar ons oordeel ook inhoudelijk geen dwingende redenen zijn om een verdergaand regime te vestigen dan thans het geval is. Wij stemmen graag met deze leden in dat de wijze van honorering niet de maatstaf is; wij hebben hiermee echter niet meer beoogd dan aan te geven dat de onverenigbaarheidsvraag reeds beperkt is door de regeling als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de Raad van State en artikel 42 Comptabiliteitswet. Daarbij lijkt veel meer voorop te hebben gestaan het tijdsbeslag dat bezoldigde functies met zich brengen. Overigens speelde in de zogenoemde Lockheed-affaire naast onderzoek ook advisering over toekomstig beleid en regelgeving een rol, ook al stond daarbij het onderzoeksaspect voorop. Voor het uitbreiden van

het onderzoek ten aanzien van de onverenigbaarheden bij zelfstandige bestuursorganen tot een (bepaald) Hoog College van Staat zien wij onvoldoende grond.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm