

**24 749**

## **Aanpassing en intrekking van een aantal wetten in verband met de opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk alsmede enkele overwegend technische aanpassingen van een aantal wetten (Aanpassingswet herziening adviesstelsel)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 januari 1997

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de door de leden van de verschillende fracties in het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

### **De inwerkingtreding en de terugwerkende kracht**

In antwoord op het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een toelichting op artikel CXIV, tweede lid, merk ik het volgende op.

De oorsprong van het tweede lid is gelegen in de omstandigheid dat in het kader van de inrichting van het nieuwe adviesstelsel enkele bepalingen die ingevolge deze aanpassingswet worden geschrapt of gewijzigd, op hetzelfde tijdstip ingevolge andere wetten dan de thans voorgestelde wet eveneens worden gewijzigd dan wel worden vervangen door nieuwe bepalingen. Door het voorgestelde artikel CXIV, tweede lid, wordt voorkomen dat de voorgestelde wet met die andere wetten interfereert. Toegegeven kan worden dat deze wetstechnische constructie niet ideaal is. Deze bepaling is evenwel opgenomen op uitdrukkelijk advies van de Raad van State. Verwezen zij naar punt 4 van dat advies, in welk punt wordt ingegaan op het oorspronkelijk als artikel 11.1 genummerde artikel, waarmee aanvankelijk (in het aan de Raad van State voorgelegde exemplaar) de datum van inwerkingtreding op 31 december 1996 was gesteld. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd (in het eerste lid) de datum van inwerkingtreding gesteld op 1 januari 1997. Het daarnaast op advies van de Raad van State opgenomen tweede lid is – zoals de Raad van State ook onderkende – een «legislatieve merkwaardigheid». Deze merkwaardigheid vloeit voort uit de keuze voor afzonderlijke wetgeving tot opheffing van het oude adviesstelsel en tot inrichting van het nieuwe adviesstelsel. In wetstechnisch opzicht gaat het hier om een uitzonderlijk geval, waarvoor de Aanwijzingen voor de regelgeving geen kant en klare oplossing bieden; de in aanwijzingen 168, tweede lid, en 178 tot en met 180 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen modelbepalingen boden voor het onderhavige wetsvoorstel geen soelaas. De ter wille van de wetstechnische afstemming tussen de voorgestelde wet en andere wetten gekozen formulering van het tweede lid is evenwel niet in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er wordt ook niet voorgesteld dat de

voorgestelde wet als zodanig wordt geacht op een bepaald (voor de bekendmaking gelegen) tijdstip in werking te zijn getreden, maar uitsluitend dat de voorgestelde wet ten opzichte van andere wetten die (ook) per 1 januari 1997 gelden, geacht wordt (een denkbeeldig moment) eerder te gelden. Met andere woorden: van alle wetten die op 1 januari 1997 in werking treden (of tot en met die dag terugwerken) wordt de voorgestelde aanpassingswet aangemerkt als de wet die op die dag in wetstechnisch opzicht het eerst wordt toegepast. Overigens had de zinsnede «wordt deze wet geacht eerder in werking te zijn getreden» in artikel CXIV, tweede lid, kunnen worden vermeden door bij voorbeeld te spreken over «gelden» of «toepassen».

In het onderhavige wetsvoorstel gaat het overigens om een uitzonderlijk geval waarin onverkorte toepassing van een van de modellen in de hierboven genoemde aanwijzingen uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden (vgl. aanwijzing 5). Zonder de in artikel CXIV, tweede lid, opgenomen voorziening zouden immers op hetzelfde tijdstip verschillende wetten van kracht worden die onverenigbare wetswijzigingen beogen (bij voorbeeld het schrappen en gelijktijdig herformuleren van dezelfde wetsbepaling). Een bepaling over de volgorde van de werking van die wetten is derhalve noodzakelijk.

Over de verhouding van artikel CXIV, tweede lid, tot artikel 88, tweede lid, van de Grondwet – waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen – merk ik het volgende op. Allereerst zij gewezen op hetgeen bij de grondwetsherziening van 1983 over artikel 88 werd gesteld. De regering merkte in de memorie van toelichting (in eerste lezing) over het huidige artikel 88 het volgende op: «De Grondwet dient de regeling van de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten op te dragen aan de wetgever. In het voorgestelde artikel is de wetgever daarbij in zoverre gebonden dat deze de inwerkingtreding niet mag stellen op een datum die valt vóór de dagtekening van het Staatsblad waarin de wet is bekendgemaakt. Daarmee is niets gezegd over de mogelijkheid, een in werking getreden wet te doen terugwerken. In hoeverre daarvan gebruik zal moeten worden gemaakt, is evenals thans aan de wetgever overgelaten. Deze is daarbij gebonden aan het voorschrift van artikel 1.15 dat geen feit strafbaar kan zijn dan uit kracht van een aan dat feit vooraf gegane strafbepaling.»<sup>1</sup> Aan dit onderwerp werd in de daarop volgende parlementaire behandeling overigens geen discussie gewijd. De strekking van het voorgestelde artikel XCIV, tweede lid, is, zoals hiervoor is gesteld, te bepalen dat de voorgestelde wet zal gelden vanaf een denkbeeldig moment voorafgaand aan de andere wetten die met ingang van 1 januari 1997 gelden. De betekenis van het woord «eerder» waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, is gerelateerd aan de «andere wetten» die in het voorgestelde tweede lid worden bedoeld. Het is die rangorde die in het tweede lid wordt geregeld. Het tweede lid is aldus een nadere specificatie van het in het eerste lid vastgestelde tijdstip van inwerkingtreding en terugwerking voor zover het betreft de werking ten opzichte van de bedoelde andere wetten. Het tweede lid verandert overigens niets aan de in het eerste lid geregelde inwerkingtreding (die daags na de bekendmaking zal plaatsvinden), noch aan de terugwerkende kracht (die tot en met 1 januari 1997 beperkt zal blijven). Gelet op het vorenstaande is van strijd met artikel 88, tweede volzin, van de Grondwet geen sprake. De regering is overigens van mening dat dergelijke ingewikkelde constructies inzake de regeling van de onderlinge verhouding tussen wijzigingswetten zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen dient een dergelijke constructie te worden gebruikt. Zoals hiervoor gesteld, gaat het hier om een zodanig uitzonderlijk geval.

---

<sup>1</sup> Zie: kamerstukken II 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 14.

## Het geven van uitvoeringsinformatie door zelfstandige bestuursorganen

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV stelden enkele vragen over het geven van uitvoeringsinformatie door zelfstandige bestuursorganen. De leden van de VVD-fractie sloten zich bij die vragen aan. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen om een verduidelijking van ten aanzien van een aantal zelfstandige bestuursorganen voorgestelde verplichting om de betrokken minister desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens of wettelijke voorschriften op het desbetreffende beleidsterrein. Deze leden vroegen voorts of het denkbaar is dat een zelfstandig bestuursorgaan informatie verstrekt zonder daarbij tevens een opvatting of mening daarover te geven.

Ik kan deze leden meedelen dat de voorgestelde bepaling uitsluitend ziet op het verstrekken van inlichtingen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de informatiebehoefte van de betrokken ministers in de gevallen waarin de betrokken zelfstandige bestuursorganen van hun adviestaak zijn ontheven. De betrokken zelfstandige bestuursorganen zijn met ingang van 1 januari 1997 niet meer bevoegd om te adviseren over wetgeving of beleid. Bij het verstrekken van inlichtingen zal door de betrokken organen derhalve geen oordeel worden gegeven over de desbetreffende beleidsvoornemens of voorgenomen wetgeving. Niet ondenkbaar is echter dat met het verstrekken van gegevens tevens (impliciet) een inhoudelijk oordeel wordt gegeven. De grens tussen feiten en meningen is niet altijd haarscherp te trekken. Dergelijke oordelen of meningen kunnen in elk geval niet worden aangemerkt als adviezen in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De vraag in hoeverre zelfstandige bestuursorganen – los van de voorgestelde bepalingen inzake het verstrekken van inlichtingen – als zodanig bevoegd zijn om een mening of oordeel te geven over beleidsvoornemens van de regering kan overigens niet in algemene zin worden beantwoord. In het algemeen kan slechts gesteld worden dat een zelfstandig bestuursorgaan als zodanig altijd een gesloten huishouding heeft. Dat brengt mee dat een zelfstandig bestuursorgaan niet buiten de grenzen van zijn wettelijke taakomschrijving mag treden door adviezen over wetgeving of beleid uit te brengen. In dit verband wil ik overigens wel opmerken dat ik het in beginsel niet zinvol of wenselijk acht om krampachtig meningsuiting of discussie over (voorgenomen) regeringsbeleid of wetgeving tegen te gaan door bestuurlijk op te treden tegen een zelfstandig bestuursorgaan dat zich mengt in een politieke discussie op een beleidsterrein waarop het deskundig is. Aan de andere kant behoren zelfstandige bestuursorganen zich bewust te zijn welke positie zij na 1 januari 1997 hebben in het proces van beleidsvorming. Hoe zelfstandige bestuursorganen zich na 1 januari 1997 in beleidsmatige discussies zullen mengen, zal de toekomst moeten leren. Bij de evaluatie van het nieuwe adviesstelsel die ingevolge artikel 30 van de Kaderwet adviescolleges voor de eerste maal over vier jaar zal plaatsvinden, zal zeker aandacht worden geschonken aan de betrokkenheid van zelfstandige bestuursorganen bij de beleidsvorming.

De aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte of er op dit punt behoefte bestaat aan een regeling bij wet en waarom niet kan worden volstaan met een bepaling in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

De aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen – die overigens deel uitmaken van de Aanwijzingen voor de regelgeving<sup>1</sup> – zien juist op het in de wetgeving opnemen van de ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen noodzakelijk dan wel wenselijk geachte bepalingen. Zo is in aanwijzing 124t bepaald dat in de wet een bepaling wordt opgenomen inzake het verstrekken van inlichtingen. Die aanwijzingen zijn

---

<sup>1</sup> In een nieuwe §4a, zie het desbetreffende wijzigingsbesluit van 5 september 1995, Stcrt. 177.

thans het beleidskader ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Over de bestaande zelfstandige bestuursorganen waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, moet echter worden opgemerkt dat niet in alle opzichten aan de nieuwe aanwijzingen is voldaan. De beoordeling van de bestaande zelfstandige bestuursorganen in het licht van de nieuwe aanwijzingen vindt thans plaats in het kader van de zogenoemde «doorlichtingsoperatie».<sup>1</sup> Bij de voorbereiding van algemene (kader)-wetgeving inzake zelfstandige bestuursorganen zal worden onderzocht of het zinvol is om voor alle zelfstandige bestuursorganen op het punt van de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling een uniforme regeling te treffen. Afzonderlijke bepalingen, zoals die in dit wetsvoorstel voor een aantal organen worden voorgesteld, zouden dan kunnen worden geschrapt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm

---

<sup>1</sup> Zie: kamerstukken II, 24 130.