

Vergaderjaar 1995–1996

24 749

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 maart 1996 en het nader rapport d.d. 21 mei 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 februari 1996, no. 96.000642, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 februari 1996, no. 96.000642, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 maart 1996, no. W04.96.0040, bied ik U hierbij aan.

1. In een aantal artikelen van het voorstel van wet wordt aan een orgaan de verplichting opgelegd de minister desgevraagd te informeren over de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften. Voorbeelden zijn artikel 1.2, betreffende de taak van de bestuursraad van het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP) (wijziging van artikel 5, zesde lid, LSOP-wet) en artikel 4.1, onder A, betreffende de taak van de Verzekeringkamer (wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf). In deze gevallen gaat het met name om oplegging van deze verplichting aan een zelfstandig bestuursorgaan, zoals aangekondigd in de memories van toelichting bij de Herzieningswet adviesstelsel (kamerstukken II 1994/95, 24 232, nr. 3, blz. 5 en 8) en de Kaderwet adviescolleges (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 9). Bij de Raad van State is de vraag gerezen of het voorstel van wet in dit opzicht niet in botsing komt met de hoofdgedachte achter de herziening van het adviesstelsel, namelijk beëindiging van de brede spreiding van de advisering, bedoeld in artikel 79 van de Grondwet en concentratie van die advisering bij een beperkt aantal organen bestaande uit deskundigen. De taak van de nieuwe adviesorganen is, blijkens onder meer artikel 1, onder a, van het ontwerp-Kaderwet adviescolleges, te typeren als het adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid. Beantwoording van de vraag of de voorschriften of het beleid uitvoerbaar zullen zijn vormt naar het inzicht van de Raad een bestanddeel van deze advisering. Het verstrekken van informatie

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

over de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wettelijke voorschriften en de beleidsvoornemens is daarvan wel naar de letter maar niet materieel te onderscheiden. Met de thans voorgestelde bepalingen kan dus toch weer een gespreide advisering inzake algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid, door niet louter uit deskundigen samengestelde organen, in het gesaneerde stelsel insluipen. Lettend op de strekking van de wetsvoorstellen Herzieningswet adviesstelsel en Kaderwet adviescolleges acht de Raad het daarom tenminste noodzakelijk dat de verhouding tussen het thans voorgestelde enerzijds en die wetsvoorstellen anderzijds breder wordt toegelicht dan in de memorie van toelichting is geschied. In het bijzonder dient te worden ingegaan op de mogelijkheid om de uitvoeringstoets af te grenzen van advisering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid.

1. In het wetsvoorstel werd ten aanzien van een aantal zelfstandige bestuursorganen de bepaling voorgesteld dat deze organen tot taak hebben de betrokken minister desgevraagd te informeren over de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften of beleid. Het betrof hier een zogenoemde uitvoeringstoets. De Raad is van oordeel dat de beantwoording van de vraag of de voorschriften of het beleid uitvoerbaar zullen zijn, bestanddeel is van de advisering, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de voorgestelde Kaderwet adviescolleges.

Los van de vraag of dat een juiste interpretatie zou zijn van de oorspronkelijke formulering, is de regering met de Raad van oordeel dat niet beoogd is en dat het ook niet wenselijk zou zijn om langs de weg van een uitvoeringstoets op deelterreinen nieuwe adviescolleges in het leven te roepen. Waar het op aankomt, is derhalve in de voorgestelde wetgeving duidelijk te maken dat door de wettelijke uitvoeringstoets als zodanig geen adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet of artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges ontstaat. Daarbij komt dat niet ter discussie staat dat zelfstandige bestuursorganen, in verband met hun taak bij de uitvoering van wetgeving, de politiek verantwoordelijke minister de benodigde inlichtingen verschaffen voor nieuw beleid en nieuwe regelgeving. In het wetsvoorstel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, die de hoofdgedachte achter de herziening van het adviesstelsel raken, het onderscheid tussen het verstrekken van informatie over uitvoeringsaspecten en de beleidsadvisering aangescherpt door aanpassing van de desbetreffende formulering. In de gewijzigde formulering is de uitvoeringstoets beperkt tot het desgevraagd verstrekken van de inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften. Daardoor wordt – meer dan in de oorspronkelijke formulering – helder gemaakt dat het geven van uitvoeringsinformatie beperkt is tot feitelijke gegevens en geen onderdeel is van beleidsadvisering in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges. Aldus is de beoordeling van de uitvoerbaarheid aan de regering overgelaten; het betrokken zelfstandig bestuursorgaan is op grond van de voorgestelde bepaling uitsluitend gehouden de betrokken minister de daartoe benodigde gegevens te verstrekken; niet minder dan dat, maar ook niet meer. Zo zal deze wettelijke taak in de praktijk niet mogen worden opgerekt tot een adviestaak. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde bepaling over het verstrekken van uitvoeringsinformatie en de Kaderwet adviescolleges.

Aan het vorenstaande kan overigens worden toegevoegd dat inmiddels wordt gewerkt aan de voorbereiding van een algemene wettelijke regeling over zelfstandige bestuursorganen. In dat verband zal een algemene, voor (in beginsel) alle zelfstandige bestuursorganen geldende bepaling over het verstrekken van uitvoeringsinformatie aan de orde komen. In afwachting van die algemene wettelijke regeling wordt met het onderhavige wetsvoorstel het betrekken van zelfstandige bestuursorganen bij het voorbereiden van wetgeving en beleid, voorlopig geregeld voor die organen die in het verleden waren belast met een beleidsadviestaak.

2. In de artikelen 10.7, onderdeel B, 10.8, onderdeel B, 10.11, 10.12 en 10.13 wordt in afwijking van het in het algemeen in het voorstel van wet (bijvoorbeeld in de onder punt 1 aangehaalde artikelen) gevolgd woordgebruik, gesproken van advisering over beleidsvoornemens of voorgenomen wettelijke voorschriften. Blijkens eerstbedoelde bepalingen is telkens de uitvoerbaarheid

van de voornemens of de voorschriften aan de orde. Het college beveelt aan in de memorie van toelichting uiteen te zetten om welke reden het hier naar het oordeel van de staatssecretaris advisering en niet informatie betreft.

2. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door een aanvulling van de toelichting op hoofdstuk 10. Met het oog op hetgeen de Raad onder punt 1 van zijn advies opmerkte, is de desbetreffende adviestaak nader afgebakend ten opzichte van de beleidsadvisering door in de desbetreffende bepalingen te spreken over advisering over concrete uitvoeringsaspecten. Aldus is duidelijk gemaakt dat de advisering door de desbetreffende organen in juridische zin niet valt onder de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet.

3. *In enige gevallen ontnemt het voorstel van wet aan organen de bevoegdheid om voorstellen te doen voor gewenste veranderingen. In dit verband kunnen worden vermeld de artikelen 1.8, onderdeel B, 3.7, onderdeel B, en 5.6, onderdeel B. De Raad merkt op dat het in de aldus te wijzigen bepalingen omtrent het College van toezicht op de kansspelen, de Raad voor cultuur en de Technische commissie bodembescherming telkens gaat om een evaluatie van het functioneren van het orgaan. Niet wordt toegelicht om welke reden het orgaan bij het voorgeschreven rapporteren over de eigen taakvervulling niet langer zou moeten kunnen komen met suggesties om dat functioneren, binnen de grenzen van de aan het orgaan toegekende bevoegdheden, te wijzigen. Het komt de Raad voor dat handhaving van die mogelijkheid integendeel nuttig kan werken. Het college adviseert daarom het voorstel van wet in dit opzicht opnieuw te overwegen.*

3. Het toekennen van de wettelijke bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan om voorstellen te doen voor gewenste veranderingen (in de desbetreffende regeling met betrekking tot het zelfstandige bestuursorgaan) geeft aan het orgaan de bevoegdheid om voorstellen te doen voor veranderingen in wetgeving. De inrichting en werkwijze van zelfstandige bestuursorganen worden immers bij of krachtens wet geregeld. Het doen van een voorstel voor een verandering ter zake moet aldus op één lijn worden gesteld met de bevoegdheid om te adviseren over wetgeving. Die bevoegdheid valt derhalve onder de reikwijdte van artikel 79, eerste lid, van de Grondwet. De werking van de Herzieningswet adviesstelsel brengt dan mee dat de desbetreffende organen van die bevoegdheid worden ontheven. De onderhavige aanpassingswet treedt niet in de wenselijkheid van die bevoegdheid, maar regelt in hoofdzaak slechts de gevolgen van het feit dat die organen van die bevoegdheid zullen zijn ontheven. Van het handhaven van de wettelijke taak om dergelijke voorstellen te doen, hetgeen zou moeten worden aangemerkt als het handhaven van een adviestaak in de zin van artikel 79, eerste lid, van de Grondwet en artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges, kan ook met het oog op de doelstellingen van de herziening van het adviesstelsel geen sprake zijn. Overigens zullen de bedoelde organen in de praktijk zich niet belemmerd achten om voorstellen met betrekking tot de regeling van hun werkwijze te doen. Zo bezien, bestaat tegen het schrappen van de onderhavige bevoegdheid van de betrokken organen geen bezwaar.

4. *Krachtens artikel 11.1 zal de Aanpassingswet herziening adviesstelsel in werking treden met ingang van 31 december 1996. De Raad wil wijzen op enige nadelen die aan deze keus verbonden zijn. In de eerste plaats ontstaat disharmonie met de Herzieningswet adviesstelsel. Deze laatste doet een aantal adviesorganen ophouden te bestaan en wijzigt de bevoegdheden van andere organen, beide met ingang van 1 januari 1997. De Aanpassingswet herziening adviesstelsel doet hetzelfde, echter één dag eerder. In de tweede plaats geldt dat de wetten die nieuwe adviesorganen instellen in plaats van de adviesorganen welke de Aanpassingswet adviesstelsel per 31 december 1996 doet vervallen die instelling zullen verrichten per 1 januari 1997, teneinde niet op die datum te worden getroffen door de bepalingen omtrent opheffing dan wel taakreductie vervat in artikel 1 van de Herzieningswet adviesstelsel. Aldus ontstaat in het adviesstelsel een lacune die weliswaar slechts één etmaal duurt, maar die juridisch gevolgen kan hebben die niet worden overzien, bijvoorbeeld op het terrein van de rechtspositie van personeel. In de derde plaats bewerkstelligt de invoering van de Aanpassingswet herziening adviesstelsel per 31 december 1996 in enige gevallen de gelding van een*

wettelijk regime gedurende niet meer dan 24 uur. Een voorbeeld is het – ook in de memorie van toelichting op hoofdstuk 3 al afzonderlijk besproken artikel 3.7, nu immers naar verwachting de daar tot stand gebrachte tekst van artikel 2a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid reeds met ingang van 1 januari 1997 weer door een bredere taakopdracht zal worden vervangen. De technische verwickelingen die deze constructie meebrengt kunnen beter worden vermeden.

De Raad ziet er niet aan voorbij, dat voor de datum van 31 december 1996 is gekozen om onzekerheid te vermijden die bij inwerkingtreding per 1 januari 1997 zou kunnen ontstaan over de vraag welke bepalingen met ingang van die datum gelden: de bepalingen zoals die volgens de Aanpassingswet herziening adviesstelsel zullen luiden dan wel de bepalingen die ter gelegenheid van de inrichting van het nieuwe adviesstelsel tot stand worden gebracht. De Raad is echter van oordeel dat dit nadeel kan worden vermeden door in de Aanpassingswet herziening adviesstelsel te bepalen dat bij samenloop van wijzigingen per 1 januari 1997 de Aanpassingswet terugtreedt. De aldus optredende legislatieve merkwaardigheid – voortvloeiend uit de keus voor gescheiden wetgeving over opheffing en wederinstelling van adviesorganen – acht de Raad een kleiner kwaad dan de geschetste drie nadelen. Het college adviseert daarom tot wijziging en aanvulling van artikel 11.1 in de zin van het voorgaande.

4. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven.

5. Het opschrift van het voorstel van wet bevat een tussen haakjes geplaatste aanduiding die kennelijk als citeertitel is bedoeld. Daarmee wordt afgeweken van aanwijzing 184 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Raad acht het uit praktisch oogpunt nuttig dat ook dit, waarschijnlijk menigmaal aan te halen onderdeel van de herziening van het adviesstelsel, in afwijking van genoemde aanwijzing, van een citeertitel wordt voorzien. Daartoe zal evenwel tevens een artikel daaromtrent in het voorstel van wet moeten worden opgenomen. Hiertoe adviseert de Raad.

5. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is aandacht geschonken. De kanttekening van de Raad met betrekking tot de nummering van de afzonderlijke artikelen, is niet overgenomen, aangezien een dergelijke nummering, gelet op de omvang van het aantal artikelen, afbreuk zou doen aan de «leesbaarheid» van het wetsvoorstel. De kanttekening met betrekking tot artikel 3.10 is niet overgenomen, aangezien het desbetreffende artikel van de Wet op het voortgezet onderwijs nog niet in werking is getreden en derhalve in dit wetsvoorstel de desbetreffende wijzigingswet dient te worden aangepast.

7. Overigens is het wetsvoorstel op enkele onderdelen geactualiseerd, aangevuld en verduidelijkt. Daarbij zijn aan hoofdstuk 1 twee artikelen toegevoegd (aanvulling van ontbrekende aanpassingen) en is het oorspronkelijke artikel 8.15 geschrapt (dat artikel beoogde abusievelijk de afschaffing van een wettelijke adviesverplichting welke echter reeds bij wet van 10 juli 1995, Stb. 1995, 355 tot stand is gekomen).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 maart 1996, no. W04.96.0040, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Aangezien het wetsvoorstel slechts betrekking heeft op de wijziging of intrekking van bestaande regelingen, alle artikelen overeenkomstig aanwijzing 234, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) nummeren met romeinse cijfers.
- In artikel 1.7 na «Paragraaf 4» toevoegen: van Titel I.
- In artikel 2.3 «De artikel» vervangen door: De artikelen.
- In artikel 2.6, eerste lid, onderdeel C, onder 2, «en de Raad» vervangen door: en aan de Raad.
- In artikel 3.1, onder 3, «en het tweede lid» vervangen door: en het tweede.
- Artikel 3.10, onderdeel A, laten vervallen en de in dat onderdeel beoogde wijziging van artikel 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs opnemen in een nieuw onderdeel van artikel 3.4.
- In artikel 4.9 overeenkomstig aanwijzing 87 Ar naar de daar bedoelde wet verwijzen.
- Aan artikel 8.7, onderdeel B, een onderdeel toevoegen dat luidt: In het nieuwe tweede lid wordt de zinsnede «als bedoeld in het derde lid» vervangen door: , bedoeld in het eerste lid,.
- In artikel 8.15 overeenkomstig aanwijzing 86 Ar de citeertitel van de daar bedoelde wet hanteren.
- In de aanhef van artikel 9.6 «wet» vervangen door: Wet. Tevens vóór «onverbindend verklaren» toevoegen: het.
- In artikel 10.1 de onderdelen C (artikel 43 van de Gezondheidswet) en D (artikel 23 van de Gezondheidswet) omwisselen.
- In artikel 10.9, onderdeel B, de tweede volzin herzien, aangezien artikel 6 van de Tabakswet zeven leden heeft.
- In artikel 10.10, onderdeel B, de verwijzing in het voorgestelde artikel 18, tweede lid, van de Wet op de dierproeven naar artikel 18, zesde lid, corrigeren, aangezien dat artikellid, en daarmee de bevoegdheid van de Centrale commissie dierproeven, komt te vervallen.