

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het onverenigbaar verklaren – op één geval na – van het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges met het lidmaatschap van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement. Aldus wordt uitvoering gegeven aan de op 10 april 1996 aanvaarde motie- Scheltema-De Nie (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 29). Deze motie is ingediend tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel voor een Kaderwet adviescolleges.

Bij die behandeling is ter zake van het onverenigbaar verklaren van de uitoefening van het lidmaatschap van adviescolleges en dat van de Staten-Generaal een tweetal amendementen ingediend. Het amendement Scheltema-De Nie (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 12 herdruk) verklaarde het lidmaatschap van een adviescollege over de gehele linie onverenigbaar met dat van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement.

Eenzelfde onverenigbaarheid, uitgezonderd ten aanzien van een adviescollege met een eenmalige opdracht, beoogde dit amendement te vestigen met de ambten lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en substituutombudsman. Dit amendement werd ingetrokken mede ten faveure van bovengenoemde motie. Het andere amendement, het amendement-Te Veldhuis (kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 22) strekte uitsluitend tot het onverenigbaar verklaren van het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges met dat van de Staten-Generaal. Dit amendement is verworpen. Achtergrond van het niet-wijzigen van het voorstel voor de Kaderwet adviescolleges en van het wel aanvaarden van de motie was dat de kaderwet niet en niet in een dergelijk laat stadium diende te worden belast met het onderhavige onderwerp. Beter leek het om de wetgeving waarin de onverenigbaarheden zijn geregeld afzonderlijk te wijzigen en de discussie over de gewenste onverenigbaarheid in dat kader te voeren. De regering sluit zich daarbij ook thans aan.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Leden van adviescolleges behoren geen deel uit te maken van de Staten-Generaal en van het Europees Parlement. De Aanwijzingen inzake externe adviesorganen bevatten reeds de beleidslijn dat leden van de Staten-Generaal bij voorkeur niet worden benoemd in permanente adviesorganen. De gevolgde benoemingspraktijk leek niet op bezwaren te stuiten. Voor het opnemen van een wettelijke onverenigbaarheid bestond echter tot voor kort nog onvoldoende aanleiding (vgl. o.m. kamerstukken II 1991/92, 22 769, nr. 3, blz. 7 en 1992/93, 22 769, nr. 6, blz. 5, Handelingen II 1993/94, blz. 47–3679, kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 13 en nr. 5, blz. 22). Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel voor de Kaderwet adviescolleges is echter duidelijk geworden dat er inmiddels wel voldoende redenen zijn om de bedoelde onverenigbaarheid te vestigen.

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. Het uitoefenen van de (mede)wetgevende taak en een (wetgevings)adviserende taak door dezelfde personen verdraagt zich daarmee niet. Een vergelijkbare overweging geldt voor de controlerende taak van de Staten-Generaal ten aanzien van het beleid aan de ene kant en advisering door adviescolleges inzake vast te stellen beleid aan de andere kant. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat artikel 17 van de voorgestelde Kaderwet adviescolleges de bevoegdheid introduceert voor een adviescollege om rechtstreeks een van beide kamers te adviseren. In dat geval wordt advies uitgebracht aan een orgaan van de wetgevende macht waarvan men zelf deel uitmaakt. Dat is niet wenselijk.

Om bovengenoemde redenen is er in de regel geen aanleiding om bij het vestigen van een onverenigbaarheid met het lidmaatschap van een adviescollege onderscheid te maken tussen het lidmaatschap van de Tweede en de Eerste Kamer, ook al ziet het senatorschap op een ambt dat niet als hoofdfunctie is bedoeld. Overeenkomstig één van de uitgangspunten van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement is vanwege hun overeenkomstige positie eenzelfde onverenigbaarheidsregime gevestigd voor leden van het Europees Parlement. Een lid van een adviescollege dat tevens lid is van het Europees Parlement zou immers over regelgeving of beleid kunnen adviseren bij de totstandkoming waarvan hij op Europees niveau betrokken is geweest. Ook het omgekeerde kan zich voordoen.

Voorts is in de regel niet relevant of sprake is van een vast, tijdelijk of eenmalig adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Echter, geen regel zonder uitzondering. De beperkte uitzondering die wij, als nuancering op de motie-Scheltema-De Nie, voorstellen betreft de mogelijkheid om in een zeldzaam geval het lidmaatschap van de Eerste Kamer te combineren met dat van een adviescollege dat is ingesteld voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk. In uitzonderlijke gevallen wil het kabinet zich de mogelijkheid niet ontnemen voor een dergelijk adviescollege, bij voorbeeld bij de instelling van een staatscommissie voor een acuut vraagstuk, ook een lid van de Eerste Kamer met een specifieke deskundigheid op dat terrein te betrekken. Bij een dergelijk adviescollege doet zich ook niet het bezwaar gevoelen dat men «aan zichzelf adviseert», omdat artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges – waarin de taak om aan de Staten-Generaal te adviseren, is vastgelegd – niet van toepassing is op eenmalige adviescolleges.

Een uitgangspunt van een andere orde is dat wij met dit wetsvoorstel uitvoering wensen te geven aan de motie Scheltema-De Nie. Het

wetsvoorstel heeft in aansluiting op de motie dan ook een beperkte strekking. Deze benadering is een uitdrukking van ons streven om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo min mogelijk in de tijd te laten verschillen van de inwerkingtreding van de Kaderwet adviescolleges.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op aanvullende motieven van inhoudelijke aard die bij de verschillende, tijdens de behandeling van de Kaderwet adviescolleges in de Tweede Kamer genoemde openbare betrekkingen een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

3. Overige openbare betrekkingen

Dit wetsvoorstel strekt zich niet uit tot het lidmaatschap van zelfstandige bestuursorganen. Ten aanzien van deze functies is aangesloten bij de bescheiden strekking van de aanvaarde motie-Scheltema-De Nie. Daarbij hebben na ampel beraad ook andere overwegingen een rol gespeeld. Bij de zelfstandige bestuursorganen gaat het in het licht van hun veelvormigheid om een ingewikkelder problematiek dan bij de adviescolleges. Zo kan onderscheiden worden tussen publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. De laatste verrichten hun bestuurstaak vaak als neventaak naast hun hoofdactiviteiten. Of bij de bestuursfuncties in de categorie privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen over de hele linie kan worden gesproken van een openbare betrekking in de zin van artikel 57, vierde lid, van de Grondwet, kan worden betwijfeld. Is daarvan geen sprake, dan vloeit uit deze grondwetsbepaling voort dat geen wettelijke onverenigbaarheid kan worden gevestigd. Een onderscheiden onverenigbaarheidsregime ligt in dit licht in de rede. Waar de scheidslijn exact dient te lopen, dient nader te worden onderzocht. Ook is nadere studie nodig om te bepalen ten aanzien van welke functies binnen zelfstandige bestuursorganen een onverenigbaarheid zou moeten worden gevestigd: gaat het alleen om de leden van het bestuursorgaan zelve of ook om andere (directie)functies? Tot slot memoreren wij het meer principiële vraagstuk of het – in afwijking van één van de uitgangspunten van de twee jaar geleden vastgestelde Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement wel noodzakelijk is om bij afwezigheid van een ondergeschiktheidsverhouding tot een minister een (generieke) onverenigbaarheid te vestigen. Wij achten het dan ook verstandiger om deze kwestie niet mee te nemen in dit wetsvoorstel, doch te bezien in relatie tot de in voorbereiding zijnde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Mede met het oog op de reikwijdte van de genoemde motie ziet dit wetsvoorstel evenmin op de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de substituutombudsman. Ten aanzien van de functies in deze colleges geldt thans reeds de algemene – in de desbetreffende wetten verankerde – eis dat er een onverenigbaarheid is met een openbare betrekking waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden – hetgeen het geval kan zijn bij een adviescollege.¹ Voorts lijkt de onafhankelijkheid die aan de vervulling van het lidmaatschap bij die hoge colleges van staat is verbonden niet een absolute wettelijke onverenigbaarheid te vereisen. Een adviserende taak kan ook in het verlengde liggen van de bedoelde hoofdfunctie. Wij wijzen er voorts op dat in het verleden leden van deze colleges een belangwekkende rol hebben kunnen vervullen. Zo maakte de heer Peschar deel uit van de Commissie van Drie in de zogenoemde Lockheed-affaire. Wij achten het onwenselijk om in ons staatsbestel geheel uit te sluiten dat de bij de genoemde colleges samengebalde deskundigheid onbenut wordt indien zulks voor de advisering dringend noodzakelijk is.

¹ Vacatiegeld of presentiegeld per vergadering wordt niet aangemerkt als een vaste beloning of toelage.

4. Overgangsrecht

In artikel II van het wetsvoorstel is een bepaling van overgangsrecht opgenomen. De grond daarvoor is gelegen in de omstandigheid dat zittende leden van de Eerste Kamer bij hun verkiezing voor de huidige zittingsperiode, die – behoudens eventuele tussentijdse ontbinding – duurt tot en met 7 juni 1999, de thans voorgestelde onverenigbaarheid nog niet konden voorzien. De rechtszekerheid brengt met zich dat dit vertrouwen gehonoreerd dient te worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm