No.W04.16.0410/I 's-Gravenhage, 10 februari 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 december 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Vliet tot wijziging van onder andere de Comptabiliteitswet 2001 en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met het verlagen van het aantal kandidaten op aan de Tweede Kamer toe te zenden aanbevelingslijsten ten behoeve van de benoeming van leden van de Algemene Rekenkamer en de Hoge Raad der Nederlanden, en van de Wet Nationale ombudsman in verband met het stellen van de ambtstermijn van de Kinderombudsman en de veteranenombudsman op zes jaren, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een harmonisatie van het minimum aantal kandidaten dat wordt vermeld op aanbevelingslijsten ten behoeve van voordrachten en benoemingen waarbij de Tweede Kamer betrokken is.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het moment en de wijze waarop een deel van de aanbevelingen van de werkgroep wordt geïmplementeerd te heroverwegen. Dit in verband met het feit dat over het rapport nog geen overleg heeft plaatsgevonden in de Tweede Kamer en met de betrokken ministers en voordat de betrokken organisaties over deze voorstellen zijn geconsulteerd. Ook worden op korte termijn de resultaten verwacht van de eerste evaluatie van de Wet Kinderombudsman. Daarnaast adviseert de Afdeling nader in te gaan op de verschillen tussen de benoemingsprocedures bij de verschillende colleges en op de vraag waarom wordt voorgesteld één aspect te uniformeren van de betreffende benoemings- of aanbevelingsprocedures, namelijk het minimumaantal kandidaten dat wordt vermeld.

1. Inleiding

Het initiatiefwetsvoorstel geeft uitvoering aan twee van de bevindingen van de werkgroep benoemingen en voordrachten in verband met de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij die benoemingen. Die werkgroep heeft in december 2015 rapport heeft uitgebracht over de benoemingsprocedures voor de leden van enkele colleges, zoals de Algemene Rekenkamer, de Hoge Raad en de Nationale ombudsman.

In het rapport wordt onder andere aanbevolen de systematiek waarbij aanbevelingslijsten van zes personen openbaar worden gemaakt,[[1]](#footnote-1) aan te passen om het afbreukrisico te verlagen voor kandidaten die niet op de voordracht worden geplaatst. Aanbevolen wordt de aanbevelingslijsten die de Tweede Kamer ontvangt te harmoniseren en daarbij uit te gaan van een aantal van ten minste drie. Dit initiatiefwetsvoorstel wijzigt in verband daarmee de relevante wetten. Verder geeft het initiatiefwetsvoorstel uitvoering aan de aanbeveling om de Wet op de Nationale ombudsman te wijzigen om de ambtstermijn voor de Nationale kinderombudsman en de Nationale veteranenombudsman op zes jaar te stellen.

De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel raakt aan constitutionele verhoudingen; het gaat om de benoeming van leden van colleges die sleutelrollen vervullen in het staatsbestel. In verband daarmee is voorzien in nauwkeurig omschreven procedures, die soms zelfs grondwettelijk zijn vastgelegd. Dit vergt dat extra zorgvuldigheid wordt betracht ten aanzien van het overleg met de betrokken colleges over voorgenomen wijzigingen van die benoemingsprocedures alsmede ten aanzien van de inhoud van eventuele wijzigingen. Tegen die achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

2. Keuzemoment en vorm implementatie aanbevelingen

*a. Overleg en consultatie*

Wat het tijdstip van indiening betreft is allereerst relevant dat aan de hand van de beschikbare informatie niet kan worden vastgesteld of over de verschillende aanbevelingen overleg heeft plaatsgevonden binnen de Tweede Kamer en met de verantwoordelijke ministers. De toelichting gaat hierop niet in. Wel vermeldt de toelichting dat de werkgroep bij de voorbereiding van het rapport heeft gesproken met een aantal (waarnemend) (vice-)presidenten en de procureur-generaal bij de Hoge Raad.[[2]](#footnote-2) Die gesprekken vonden evenwel plaats in de voorbereidingsfase van het rapport en de aanbevelingen van de werkgroep. Ook valt uit de toelichting niet op te maken of de betrokken colleges over deze aanbevelingen zijn geconsulteerd. Als gevolg daarvan is onduidelijk in hoeverre de aanbevelingen worden gedragen door de colleges die hiermee in de praktijk te maken hebben.

*b. Evaluatie Wet Kinderombudsman*

Met betrekking tot de wijziging van de Wet Nationale ombudsman wijst de Afdeling er verder op dat bij de behandeling van de Wet Kinderombudsman de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Eerste Kamer heeft toegezegd om die wet binnen een termijn van ongeveer vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren.[[3]](#footnote-3) Genoemde wet is 1 april 2011 in werking getreden en de evaluatie van die wet is in 2016 gestart. Doel van die evaluatie is de doeltreffendheid en effecten van de Wet Kinderombudsman in kaart te brengen. De evaluatie wordt uitgevoerd onder leiding van de Universiteit Leiden door een multidisciplinaire onderzoeksgroep. De resultaten van deze wetsevaluatie worden in het voorjaar van 2017 verwacht.

In dat licht acht de Afdeling het prematuur om vooruitlopend op de presentatie van de uitkomsten van de evaluatie de rechtspositie van de Kinderombudsman aan te passen.

*c. Samenhang voorstellen*

Naast de aanbevelingen met betrekking tot de harmonisatie van het minimumaantal kandidaten bij benoemingen en voordrachten en de wijziging van de ambtstermijn van de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman, bevat het rapport van de werkgroep nog elf andere aanbevelingen. Die aanbevelingen strekken hoofdzakelijk tot aanpassing van de werkwijze binnen de Tweede Kamer zelf. De betreffende aanbevelingen vergen geen wijziging van wetgeving in formele zin, met uitzondering van de aanbeveling om het minimumaantal bij voordrachten te laten vervallen; opvolging van de laatstgenoemde aanbeveling vereist onder meer een wijziging van de Grondwet.

De Afdeling merkt op dat het voor de hand ligt om de wijzigingen naar aanleiding van de aanbevelingen zoveel mogelijk tegelijkertijd, als pakket, door te voeren. Hoewel het onvermijdelijk is dat voor de implementatie van de verschillende aanbevelingen verschillende procedures zullen moeten worden gevolgd, is niet duidelijk op welke manier wordt gezorgd voor een gecoördineerde aanpak van het gehele pakket aanbevelingen. in de toelichting dient inzicht te worden gegeven in de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het pakket aanbevelingen en de implementatie ervan.

*d. Conclusie*

In het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen adviseert de Afdeling het moment en de wijze waarop een deel van de aanbevelingen van de werkgroep wordt geïmplementeerd te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Verschillende situaties

In de toelichting wordt slechts summier ingegaan op het feit dat het bij de in dit wetsvoorstel aan de orde zijnde voordrachten en benoemingen om verschillende situaties gaat. Deze verschillen vloeien in belangrijke mate voort uit onderscheiden taken en rollen die de desbetreffende personen in verschillende instituties hebben. Deze verschillen komen ook tot uitdrukking in de onderscheiden wijzen waarop zij juridisch zijn ingebed. Voor sommige benoemingen, zoals die van de Ombudsman, de leden van de Algemene Rekenkamer en die van de Hoge Raad, geldt dat de Grondwet dienaangaande voorzieningen bevat. Voor andere benoemingen, zoals de leden van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten is een dergelijke grondwettelijke inbedding niet aanwezig. Daarnaast hangen deze verschillen samen met een aantal andere factoren, zoals de omvang van de desbetreffende colleges en de duur van de benoemingen. De Afdeling wijst in dit verband in het bijzonder op de volgende verschillen:

* bij de benoeming van de Ombudsman slaat de Tweede Kamer “zodanig acht op een aanbeveling, daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer en bevattende de namen van ten minste drie personen als zij zal dienstig oordelen”.[[4]](#footnote-4) In deze situatie heeft de Tweede Kamer feitelijk een grote ruimte tot benoeming van een persoon;
* bij de benoeming van een lid van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten doet de Tweede Kamer een voordracht van drie personen waaruit de betrokken ministers een keuze maken.[[5]](#footnote-5) Daarbij slaat zij eveneens “zodanig acht als haar dienstig voorkomt op een door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de Nationale ombudsman gezamenlijk opgemaakte aanbevelingslijst van ten minste drie kandidaten per vacature”.[[6]](#footnote-6) Ook in deze situatie heeft de Tweede Kamer feitelijk een grote ruimte bij het opstellen van de voordracht, maar kunnen de betrokken ministers uiteindelijk per vacature uit drie kandidaten kiezen;
* bij de benoeming van een lid van de Algemene Rekenkamer zendt dat college – als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking is getreden – een aanbevelingslijst van drie kandidaten, “waarop de Tweede Kamer bij haar voordracht zodanig acht zal slaan als haar dienstig voorkomt“. De regering is hierbij gebonden aan de voordracht van de Tweede Kamer, maar kan uit de drie personen een keuze maken;[[7]](#footnote-7)
* bij de benoeming van een lid van de Hoge Raad maakt de Tweede Kamer – als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking is getreden – een voordracht van drie personen aan de hand van een door de Hoge Raad opgemaakte lijst van aanbeveling van drie kandidaten.[[8]](#footnote-8) De Tweede Kamer is niet aan deze aanbeveling gebonden en de regering heeft ook in deze situatie de keuze uit de drie door de Tweede Kamer voorgedragen personen.[[9]](#footnote-9)

Uit het voorgaande blijkt dat in de hier beschreven situaties sprake is van verschillen op meerdere ‘niveaus’. In de eerste plaats gaat het in één geval om een benoeming door de Tweede Kamer en in drie gevallen om een aanbeveling van de Tweede Kamer. Daarnaast zijn er met betrekking tot de aanbevelingen ook verschillen in de procedure en formuleringen inzake een voordracht van de Tweede Kamer; zo is het de vraag of die formuleringen nog wel op de juiste wijze de rol tot uitdrukking brengen van de colleges die een aanbeveling doen.

In het licht van het vorenstaande verdient de voorgestelde uniformering van één aspect van de gehele procedure, namelijk het minimumaantal kandidaten dat wordt vermeld, een nadere motivering. De voorgestelde uniformering roept in het bijzonder de vraag op of voldoende acht wordt geslagen op de verschillen in benoemingsprocedures die voortvloeien uit de taken en kenmerken van de betrokken instituties en de juridische inbedding ervan. In de toelichting heeft de Afdeling een beschouwing hierover gemist.

Voorts merkt de Afdeling op dat in het bijzonder de visie van de betrokken colleges zelf op dit voorstel, mede in het licht van hun onderscheiden juridische inbedding en de specifieke kenmerken van de afzonderlijke colleges, niet kan worden gemist. Uit de toelichting blijkt – zoals al vermeld in punt 2, onder a - niet dat consultatie van de betrokken colleges over het voorliggende voorstel heeft plaatsgehad. De Afdeling adviseert daarom, na consultatie van de betrokken colleges, de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Positie Kinderombudsman

De voorgestelde wijziging van de Wet Nationale ombudsman gaat uit van een gelijkstelling van de positie van de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman. Daarmee wordt echter geen recht gedaan het onderscheid in positie tussen beide substituut-ombudsmannen, zoals dat in de Wet Nationale ombudsman is verankerd. Op grond van artikel 1 van die wet kan de Nationale ombudsman zelf geen Kinderombudsman zijn, maar wel Veteranenombudsman.[[10]](#footnote-10)

Gelet daarop rijst de vraag of en in hoeverre het wenselijk is de rechtspositie van beide substituut-ombudsmannen gelijk te trekken.

Voorts merkt de Afdeling op, dat in de huidige wet de benoeming van de substituut-ombudsmannen loopt tot een jaar na die van de ombudsman. Deze opzet verzekert dat de ombudsman invloed heeft op de benoeming van zijn substituut-ombudsmannen. Zoals de toelichting vermeldt dient men per slot van rekening nauw met elkaar samen te werken.[[11]](#footnote-11) In het voorstel wordt deze koppeling losgelaten door een zelfstandige benoemingstermijn van zes jaar voor de kinderombudsman en de veteranenombudsman te formuleren. Ingeval de ombudsman zijn benoemingstermijn niet geheel uitdient leidt dit voorstel ertoe dat de benoemingstermijnen niet meer op elkaar zijn afgestemd. Daarmee zou onvoldoende recht worden gedaan aan het feit dat de kinderombudsman en de veteranenombudsman substituut-ombudsmannen zijn.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

De vice-president van de Raad van State,

1. Ook al worden slechts drie van hen uiteindelijk op de voordracht geplaatst. [↑](#footnote-ref-1)
2. Paragraaf 2 Voorgeschiedenis van de toelichting. [↑](#footnote-ref-2)
3. Handelingen I 2009/10, nr. 32, blz. 1373 en 1389. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 2, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ministers van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 65, tweede lid, van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 77, eerste lid, van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 5c, zesde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 118, eerste lid, van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 1 van de Wet Nationale ombudsman, voor zover hier relevant, luidt als volgt:

 “Deze wet verstaat onder:

ombudsman: de Nationale ombudsman, bedoeld in artikel 2;

Kinderombudsman: de als zodanig aangewezen substituut-ombudsman, bedoeld in artikel 9, eerste lid;

veteranenombudsman: de ombudsman voor zover hij optreedt als bedoeld in hoofdstuk IIB, of de als zodanig aangewezen substituut-ombudsman bedoeld in artikel 9, eerste lid;”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, punt 5. [↑](#footnote-ref-11)