

Vergaderjaar 1991–1992

21 657

Wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 oktober 1991

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (wetsvoorstel 21 657) is door het lid van uw Kamer, de heer Schutte, de vraag naar voren gebracht waarop de indieners van het wetsvoorstel baseren dat artikel 134 van de Grondwet **de instelling van publiekrechtelijke bedrijfslichamen door de Sociale-Economische Raad** mogelijk maakt. Naar aanleiding hiervan heeft de Kamer mij verzocht om een schriftelijke uiteenzetting dienaangaande, waaraan ik, in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken, in het hiernavolgende tegemoet kom.

1. De achtergrond van artikel 134 Grondwet

Tijdens de laatste grondwetsherziening is nog eens duidelijk naar voren gekomen dat voor de instelling van lichamen met publiekrechtelijke bevoegdheden in het algemeen en voor publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties in het bijzonder geen speciale grondwettelijke basis nodig is. Het huidige artikel 134 van de Grondwet strekt ter vervanging van de oude artikelen 159 tot en met 162. Artikel 162, luidende: «De wet kan een andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheden geven» was reeds in 1922 – als artikel 194 – in de Grondwet opgenomen om een einde te maken aan de toentertijd nog bestaande strijdvraag of al dan niet buiten de Grondwet om instellingen met publiekrechtelijke bevoegdheden in het leven geroepen mochten worden. De overige artikelen werden in 1938 in de Grondwet opgenomen. De Memorie van Toelichting bij artikel 7.12 van het voorstel tot Grondwetsherziening van 1983 (leidende tot het huidige artikel 134 van de Grondwet) merkt dienaangaande het volgende op: «Het in 1938 in de Grondwet opgenomen vijfde hoofdstuk < Van openbare lichamen voor beroep en bedrijf > voegde eigenlijk niets toe aan de mogelijkheden, welke reeds in artikel 162 besloten liggen.

De betekenis van het vijfde hoofdstuk ligt uitsluitend in het accent, dat

daardoor werd gelegd op de staatkundige desiderata met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties.» Kortom: artikel 162 loste in 1992 een toentertijd bestaande, intussen reeds lang achterhaalde, strijdvraag op (dat buiten de Grondwet om instellingen met publiekrechtelijke bevoegdheden in het leven kunnen worden geroepen is al lang niet meer omstreden; tijdens de Grondwetsherziening van 1983 werd zelfs nog eens bevestigd dat publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend kunnen worden aan privaatrechtelijke instellingen wier instelling uiteraard niet op de Grondwet berust) en de artikelen 159 tot en met 161 voegden in 1938 aan dat eigenlijk overbodige artikel 162 niets toe.

Het heeft dan ook een punt van overweging gevormd of de inhoud van de oude artikelen 159 tot met 162 in de Grondwet gehandhaafd diende te blijven, met name waar het de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties betreft. De reeds geciteerde Memorie van Toelichting stelt dat voor de instelling hiervan «staatsrechtelijk gezien een speciale grondwettelijke basis niet noodzakelijk is». Niettemin wordt gemeend «dat het toch aanbeveling verdient dat deze organisaties met zoveel woorden worden genoemd in een Grondwet, welke de hoofdlijnen van de staatsorganisaties wil vastleggen». Samenvattend is de situatie dus deze dat artikel 134 als basis voor de instelling van publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties zuiver juridisch gezien niet noodzakelijk is, maar dat zijn inhoud is gehandhaafd om er uiting aan te geven dat zulke organisaties in onze hoogste staatswet als maatschappelijke organismen erkenning vinden.

2. De reikwijdte van de delegatiemogelijkheid van artikel 134

Zoals tijdens de grondwetsherziening van 1983 een en ander maal naar voren is gekomen valt uit de grondwet daar waar zij delegatie mogelijk maakt niet af te leiden hoe ver deze delegatiemogelijkheid reikt. Dit strookt met de traditie; ook uit de oude Grondwet viel in beginsel niet op te maken in welke mate daar, waar dat mogelijk was, mocht worden gedelegeerd. De konsekwentie hiervan is dat met name in die gevallen waarin de Grondwet delegatie mogelijk maakt middels de woorden «bij of krachtens de wet» – zoals in het eerste en het tweede lid van artikel 134 – de wetgever zelf dient te beoordelen hoever hij daarbij wil gaan. (Zie ook prof. mr. C. A. J. M. Kortmann in «De Grondwetsherziening van 1983» op de pagina's 25 en 26.)

De instelling van publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties en de toekenning van verordenende bevoegdheden daaraan is derhalve per definitie grondwettelijke zolang zij op een wet in formele zin berust, ongeacht de wijze waarop die instelling plaats vindt en die bevoegdheden worden toegekend.

De reikwijdte van de delegatiemogelijkheid van artikel 134 wordt dus bepaald door regering en parlement. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de regering van oordeel is dat dit artikel een delegatie aan de SER van de bevoegdheid publiekrechtelijke bedrijfslichamen in te stellen en daaraan verordenende bevoegdheden toe te kennen, toestaat. Mede tegen deze achtergrond is in de Memorie van Toelichting uitgebreid ingegaan op de eigen verantwoordelijkheden die de regering terzake blijft dragen, verantwoordelijkheden waarover uiteraard desgevraagd verantwoording jegens het parlement moet worden afgelegd.

De Raad van State heeft op deze opvatting geen commentaar geleverd waaruit mag worden afgeleid dat deze opvatting bij hem niet op bezwaren stuit.

Uit hetgeen tot dusverre van de zijde van de Kamer naar voren gebracht is blijkt dat de GPV-fractie omtrent de wijze waarop de delega-

tiemogelijkheden van artikel 134 dienen te worden uitgelegd een beperktere opvatting heeft dan de indieners van het wetsvoorstel.

Ik heb in het bovenstaande al uiteengezet dat de grondwet op het punt van de mate van delegatie de ruimte voor deze verschillen van inzicht geeft. De GPV-fractie laat echter haar visie terzake in het Voorlopig Verslag volgen door de volgende passage: «Zij waren er ook niet van overtuigd dat de delegatiebevoegdheid waarin artikel 134 GW voorziet betrekking heeft op een orgaan als de SER». Vervolgens vraagt de GPV-fractie naar voorbeelden van delegatie krachtens de wet aan een ander orgaan dan een overheidsorgaan in engere zin. In deze benadering wordt voorbijgegaan aan de omstandigheid dat de Grondwet bij het bieden van deze delegatiemogelijkheid geen beperkingen beoogd heeft en de indruk wordt gewekt dat zij in een bepaalde delegatie wel heeft willen voorzien en in een andere niet. Deze benadering is, zoals ik in het bovenstaande meen te hebben aangetoond, onjuist. Voor de waardering van de delegatie die het onderhavige wetsvoorstel kent kan geen beroep worden gedaan op wat de Grondwet al dan niet voorzien heeft omdat zij terzake geen uitsluitel heeft willen geven. Evenmin is het daarvoor relevant of er andere voorbeelden zijn van delegatie bij wet aan een ander orgaan dan wat de GPV-fractie «een overheidsorgaan in engere zin» noemt. Het gebruik maken van de delegatiemogelijkheden die artikel 134 van de Grondwet biedt wordt immers in het geheel niet beperkt doordat de wetgever in formele zin daarbij gehouden zou zijn zich te beperken tot reeds bestaande delegatievormen! Nieuwe ontwikkelingen in het bestuur zouden daardoor onmogelijk worden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. de Vries