

Vergaderjaar 1994–1995

23 725

Herziening van het adviesstelsel

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 april 1995

Overeenkomstig mijn in de vergadering van uw Kamer van 4 april 1995 gedane toezegging, stel ik u met deze brief in kennis van mijn reactie op de motie van het lid Koekkoek van uw Kamer, over **de uitleg van artikel 79 van de Grondwet** (Kamerstukken II 1994/95, 23 725, nr. 11).

In de eerste plaats wil ik in algemene zin opmerken dat grondwetsbepalingen zijn onderworpen aan het gebruikelijke proces van interpretatie, rechtsvinding en rechtsvorming. In de literatuur wordt bij de interpretatie van wettelijke bepalingen in algemene zin gesproken over verschillende methoden, zoals grammaticale, systematische, historische en teleologische interpretatie. Ook op grondwettelijke bepalingen kunnen deze interpretatiemethoden worden toegepast (zie C.A.J.M. Kortmann, *RM Themis* 1994, blz. 363 e.v.).

Bij de interpretatie van grondwettelijke bepalingen (overeenkomstig de hiervoor bedoelde algemeen aanvaarde interpretatiemethoden) spelen factoren als tekst, wordingsgeschiedenis, rechtspraak, doctrine, rechts-overtuiging, maatschappelijke behoefte en de functie van de bepaling een rol. Dat is bij de grondwetsherziening van 1983 ook de opvatting van de grondwetgever geweest (zie: Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 21).

Gelet op de relatief beperkte hoeveelheid relevante bronnen met betrekking tot de hiervoor genoemde factoren ten aanzien van artikel 79 van de Grondwet, dient bij de interpretatie van dit artikel vooral acht te worden geslagen op de wordingsgeschiedenis en de praktijk die wetgever en bestuur hebben gevolgd na de totstandkoming van het artikel. Daarnaast speelt uiteraard ook de rechtsliteratuur een rol bij de interpretatie van dit artikel, zij het dat de over dit artikel (dus na 1983) verschenen rechtsliteratuur beperkt is (naar omvang en aantal schrijvers). In de aan u toegezonden notitie over de reikwijdte en betekenis van artikel 79 van de Grondwet is aan al deze bronnen aandacht geschonken.

Zoals in de bedoelde notitie is aangegeven, wordt met de zinsnede «vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur» in dat artikel de indruk gewekt dat *alle* vaste adviescolleges van het Rijk onder deze grondwetsbepaling zouden vallen. De zinsnede «wetgeving en bestuur» ziet in zijn algemeenheid inderdaad op al het overheidshandelen, met uitzondering van rechtspraak. Blijkens de nadere omschrijving die bij de grondwetsherziening van 1983 is gegeven, heeft de zinsnede «wetgeving en bestuur» in de zin van artikel 79 echter een meer beperkte strekking. Volgens de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel, in het bijzonder de (bij de parlementaire behandeling niet bestreden) opvatting in de memorie van toelichting op het desbetreffende wetsvoorstel in eerste lezing, dient in navolging van de door de WRR in 1977 geïntroduceerde omschrijving, de zinsnede «wetgeving en bestuur» te worden opgevat als: beleid en algemene regelingen (zie: Kamerstukken II 1979/80, 16 040 (R 1141), nr. 3, blz. 12).

Ook in de praktijk wordt van de hiervoor geschetste afbakening van de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet uitgegaan. De daarbij telkens gehanteerde – en niet bestreden – definitie is gelijk aan die, welke in 1977 door de WRR werd geïntroduceerd en door de regering bij de grondwetsherziening van 1983 werd overgenomen. Zo is in de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen (Stcrt. 1987, 67) deze definitie als richtsnoer genomen (zie punt 1.1 van die aanwijzingen). Ten aanzien van de toepassingspraktijk kan er voorts op worden gewezen dat sinds 1983 wetten tot stand zijn gekomen, waarin de positie van vaste adviescolleges als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet is geregeld. Het ging daarbij telkens om advisering over algemene regelingen en beleid in de hier bedoelde zin. Voor zover bekend is geen wetgeving tot stand gekomen waarin colleges die adviseren over beschikkingen of beleidsuitvoering, door de wetgever zijn aangemerkt als een adviescollege als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet. Ook de Raad van State heeft daar in zijn advisering niet op gewezen. Geconcludeerd kan worden dat ook in de wetgevingspraktijk wordt uitgegaan van een meer beperkte dan de letterlijke uitleg van de woorden «wetgeving en bestuur» in artikel 79 van de Grondwet. De toepassingspraktijk is aldus op dit punt ook in overeenstemming met de strekking van deze grondwetsbepaling (het voorkomen van zogenoemde vóórparlementen bij de voorbereiding van het regeringsbeleid en de wetgeving, behoudens medewerking van de Staten-Generaal).

Anders dan de indruk die in het kamerdebat op 4 april 1995 kan zijn gewekt, is het niet zo dat de in de hiervoor bedoelde notitie geschetste interpretatie van het grondwetsartikel haaks staat op de opvattingen in de rechtswetenschappelijke literatuur. Over de opvattingen van de door de indiener van de motie genoemde schrijvers (C.A.J.M. Kortmann, C. Riezebos en P.L. de Vos) – welke schrijvers bij het opstellen van de eerder genoemde notitie overigens niet buiten beschouwing zijn gelaten (zie de in de voetnoten 12 en 16 vermelde literatuur) – kan ik het volgende opmerken.

Zoals de heer Koekkoek in het kamerdebat terecht opmerkte was Kortmann (in 1987) van oordeel dat de woorden «wetgeving en bestuur» in artikel 79 van de Grondwet ruim moeten worden opgevat, in die zin dat zij alle overheidsactiviteiten behalve rechtspraak omvatten (zie: De Grondwetsherzieningen van 1983 en 1987, blz. 249). Riezebos en De Vos stellen in 1992 in hun gezamenlijk commentaar op artikel 79 (in: Akkermans/Koekkoek, De Grondwet, blz. 724–728) vast dat het begrip «algemene regelingen» ruimer is dan het begrip «wetgeving in materiële zin». Zij wijzen er voorts op dat vergunningverlening niet onder «beleid» valt, maar wel onder de term «bestuur». Daarna verwijzen zij in hun

commentaar zonder nadere standpuntbepaling slechts naar de hiervoor weergegeven opvatting van Kortmann.

Kortmann is overigens in 1994 tot de conclusie gekomen dat het begrip adviescollege tijdens de grondwetsherziening nader is omlijnd en dat het daarbij gaat om colleges die «adviseren over beleid en algemene regelingen» (zie: Constitutioneel recht, 2e druk, blz. 263).

Ook in de overige rechtsliteratuur die dateert van na de grondwetsherziening van 1983 wordt – voor zover bekend – ten aanzien van de afbakening van de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet uitgegaan van de eerder aangehaalde (beperkte) omschrijving van de regering in de memorie van toelichting bij het desbetreffende grondwetsherzieningsvoorstel.

De conclusie moet derhalve zijn, dat in de aan u toegezonden notitie over de reikwijdte en betekenis van artikel 79 van de Grondwet een uitleg is gegeven aan het begrip «wetgeving en bestuur» in dat grondwetsartikel, die in overeenstemming is met de grondwetsgeschiedenis, de strekking van de bepaling, de toepassingspraktijk en de opvattingen in de literatuur.

De instelling van adviescolleges op het terrein van de beleidsuitvoering acht ik overigens ook geen punt van constitutionele aard. Dergelijke adviescolleges raken immers niet aan de materiële positie van de Staten-Generaal en betreffen ook niet anderszins de onderlinge verhouding tussen de grondwettelijk verankerde staatsorganen.

De motie-Koekkoek beoogt onder het begrip «bestuur» in artikel 79 van de Grondwet ook de uitvoering van wetgeving te doen verstaan. Nu onder de in de motie vervatte zinsnede «uitvoering van wetgeving» niet alleen beleid en de totstandkoming van gedelegeerde wetgeving, maar ook het beschikken wordt verstaan, wordt, gelet op het vorenstaande, in de motie de reikwijdte van artikel 79 van de Grondwet opgerekt tot buiten de door de grondwetgever beoogde grenzen. Het aannemen van deze motie moet ik dan ook ontraden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm