

Zitting 1975-1976

13 994

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid**

Nr. 4

### **BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Bijlage I Advies van de Raad van State**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 mei 1976

No. 7

Bij Kabinetsmissive van 13 april 1976, no. 113, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Sociale Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid.

De Raad van State vraagt zich af, of artikel 7.12 uit wetstechnisch oogpunt niet anders zou moeten worden opgesteld. Naar zijn mening verdient het de voorkeur om, nadat in het voorafgaande de oudste openbare lichamen, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zijn behandeld, eerst aan de openbare lichamen voor beroep en bedrijf een afzonderlijke bepaling te wijden en daarna te eindigen met een apart artikel voor de restcategorie van «de andere openbare lichamen», waar immers ook openbare lichamen onder kunnen vallen van andere aard dan die voor beroep en bedrijf.

Het heeft nog de aandacht van de Raad getrokken, dat, overigens in navolging van de Staatscommissie, in de voorgestelde regeling de waarborg welke de huidige Grondwet in de eerste volzin van artikel 161 bevat dat vernietiging van besluiten slechts mogelijk is wegens strijd met de wet of het algemeen belang, is komen te vervallen. De Raad geeft er de voorkeur aan, zoals dat eveneens bij de provincies is geschied, ook bij dit artikel uitdrukkelijk te bepalen dat vernietiging kan plaatsvinden wegens strijd met het recht en het algemeen belang. Indien deze aanbeveling niet wordt gevolgd, ware in elk geval in de memorie van toelichting aan deze wijziging van het grondwettelijk recht aandacht te schenken.

Ten slotte merkt de Raad op, dat het hem niet is ontgaan, dat, zoals in de memorie van toelichting op bladzijde 2<sup>1</sup> is uiteengezet, geen afzonderlijk grondwetsartikel aan de SER is gewijd. Hij behoudt zich echter te dien aanzien een oordeel voor, totdat het wetsontwerp betreffende de vaste colleges hem zal bereiken. Immers in de bij dit laatste ontwerp behorende memorie van toelichting zou evenbedoelde weglating zijn gemotiveerd.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Vice-President van de Raad van State,  
M. Ruppert

---

<sup>1</sup> Par. 2, al.4.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juli 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 april 1976, nr. 113, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 1976, nr. 7, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 3 juni 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State heeft zich afgevraagd of artikel 7.12 uit wetstechnisch oogpunt niet anders zou moeten worden opgesteld. Naar de mening van de Raad zou het de voorkeur verdienen na de behandeling in de voorgaande artikelen van de oudste openbare lichamen (provincies, gemeenten en waterschappen) eerst een afzonderlijke bepaling te wijden aan de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Daarna ware volgens de Raad te eindigen met een apart artikel voor de restcategorie van de «andere» openbare lichamen, waaronder immers, aldus de Raad, ook openbare lichamen kunnen vallen van andere aard dan die voor beroep en bedrijf. Een verdeling over twee artikelen, als door de Raad van State bepleit, zou op zichzelf mogelijk zijn. Evenwel wijzen wij erop dat voor beide categorieën openbare lichamen, te weten enerzijds de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, anderzijds de andere openbare lichamen, een zelfde grondwettelijk regime wordt voorgesteld: instelling en opheffing bij of krachtens de wet; regeling door de wet van de taken en inrichting van de lichamen, de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen, het toezicht op die besturen en de openbaarheid van hun vergaderingen; mogelijkheid aan die besturen verordenende bevoegdheid te verlenen bij of krachtens de wet. Hierdoor ligt het naar ons oordeel voor de hand aan deze openbare lichamen, in navolging van de Staatscommissie van advies voor de Grondwet en de Kieswet, één gezamenlijk grondwetsartikel te wijden.

Naar de Raad van State vervolgens opmerkt heeft het zijn aandacht getrokken, dat in artikel 7.12, overigens in navolging van de staatscommissie, de waarborg van het geldende artikel 161, eerste lid, ingevolge welke bepaling de besluiten van deze lichamen slechts vernietigd kunnen worden wegens strijd met de wet of het algemeen belang, is komen te vervallen. De Raad zegt er de voorkeur aan te geven, zoals dat eveneens bij de provincies is geschied, ook bij dit artikel te bepalen, dat vernietiging kan plaatsvinden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Indien, aldus de Raad, deze aanbeveling niet wordt gevolgd ware in elk geval in de memorie van toelichting aan deze wijziging van het grondwettelijk recht aandacht te schenken. Wij hebben deze laatste door de Raad van State aangegeven weg gevolgd en mitsdien de memorie van toelichting aangevuld. Naar onze mening is het nodig noch wenselijk in artikel 7.12, evenmin als is geschied in het op de waterschappen betrekking hebbende artikel (7.11), omtrent het toezicht meer op te nemen dan de opdracht aan de wetgever hier regelend op te treden. Dit is in overeenstemming met de opzet van de voor deze lichamen voorgestelde grondwettelijke regeling, welke summier is vergeleken met die voor de provincies en gemeenten. Bovendien kan erop gewezen worden, dat de bestaande Grondwet wel ter zake een bepaling bevat voor de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, doch niet voor de in artikel 162 bedoelde lichamen en voor de waterschappen. In het voorgestelde grondwetshoofdstuk inzake de lagere openbare lichamen is dit verschil naar onze mening terecht verwijderd.

De Raad van State zegt ten slotte dat hem niet is ontgaan, dat geen afzonderlijk grondwetsartikel aan de Sociaal-Economische Raad is gewijd. Wij hebben er nota van genomen, dat de Raad zich te dien aanzien een oordeel voorbehoudt totdat het wetsontwerp betreffende de vaste colleges hem zal bereiken. Daarbij bevestigen wij, dat in de memorie van toelichting bij het laatstbedoelde ontwerp de motivering zal worden gegeven voor het niet afzonderlijk in de Grondwet vermelden van de S.E.R.

Opgemerkt zij nog, dat wij de memorie van toelichting hebben gewijzigd ter verduidelijking van de reikwijdte van het voorgestelde artikel 7.12.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Genreaal.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken a.i.,  
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Sociale Zaken, a.i.,  
W. F. de Gaay Fortman

## OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

**Ontwerp van wet***Artikel II, aanhef:*

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 7, Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen, wordt het volgende opgenomen:

**Memorie van toelichting***Par. 2, al. 5, 6 en 7:*

In het voorgestelde artikel wordt naast de beroeps- en bedrijfslichamen geheel in het algemeen de niet nader gespecificeerde categorie van «andere openbare lichamen» vermeld.

Uit het voorgaande volgt, dat naar ons oordeel de Grondwet niet nader behoeft aan te geven wat is bedoeld met deze andere openbare lichamen. De bij de thans ingediende wetsontwerpen voorgestelde artikelen 7.10 en 7.13 bieden reeds verschillende mogelijkheden. Artikel 7.10 geeft de wetgever de gelegenheid territoriale openbare lichamen in te stellen in plaats van provincies of gemeenten. Voor het instellen van samenwerkingslichamen, aan welke met behoud van provincies of gemeenten een deel van de functies daarvan wordt opgedragen, biedt het voorgestelde artikel 7.13 een toereikende grondslag.

In andere gevallen kan artikel 7.12 als basis dienen; zo zullen de territoriale openbare lichamen, ingesteld in ingepolderde gebieden waar nog geen gemeente functioneert, dienen te worden gebaseerd op artikel 7.12.

*Par. 3, al. 5:*

*In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbraken de laatste vijf volzinnen.*

*Par. 3, laatste al.:*

Wat ten slotte de openbaarheid van vergaderingen van de besturen dezer openbare lichamen betreft zijn wij op gelijke gronden als ten aanzien van waterschappen van oordeel, dat de Grondwet ermede kan volstaan te bepalen, dat de wetgever te dezen regelend optreedt. Ook hier brengt de grote verscheidenheid in verschijningsvormen van openbare lichamen mee, dat opneming in de Grondwet van een meer stringent voorschrift op dit punt niet mogelijk is.