

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het kader van de herziening van de Grondwet wordt voorgesteld als zevende hoofdstuk in de Grondwet de grondwetsbepalingen inzake de lagere openbare lichamen bijeen te brengen onder het opschrift «Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen». Hierop wordt nader ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake provincies en gemeenten. In bedoeld hoofdstuk zullen ook bepalingen een plaats moeten vinden omtrent de materie, welke in de bestaande Grondwet is geregeld in het vijfde hoofdstuk «Van openbare lichamen voor beroep en bedrijf» (de artikelen 159, 160 en 161) en in het zesde hoofdstuk «Van andere lichamen met verordenende bevoegdheid» (artikel 162). Het bijgaande wetsontwerp strekt hiertoe. Evenals bij het opstellen van de andere herzieningsontwerpen op het stuk van de lagere openbare lichamen zijn wij bij het onderhavige ontwerp uitgegaan van hetgeen de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ter zake heeft voorgesteld (Eindrapport blz. 320–322).

2. De in artikel 7.12 te vermelden lichamen

Van de huidige grondwettelijke bepalingen, waarvoor het bij dit wetsontwerp voorgestelde artikel 7.12 in de plaats beoogt te treden, verdient allereerst artikel 162 aandacht. Dit artikel, luidende: «De wet kan aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven», is in 1922 in de Grondwet opgenomen om een einde te maken aan de strijdvraag of al dan niet buiten de Grondwet om instellingen met publiekrechtelijke bevoegdheden in het leven mogen worden geroepen. Aanleiding tot die strijd waren de ontwerpen van minister Talma onder andere tot instelling van bakkersraden (bevoegd onder meer tot het geven van voorschriften omtrent nacht- en zondagsarbeid in broodbakkerijen) en inzake een radenwet (welke verordenende bevoegdheid zou geven aan raden van arbeid).

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 beroepsorganisatie.

Hoewel voor de instelling van publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties staatsrechtelijk gezien een speciale grondwettelijke basis niet noodzakelijk is, menen wij dat het toch aanbeveling verdient dat deze organisaties met zoveel woorden worden genoemd in een Grondwet, welke de hoofdlijnen van de staatsorganisatie wil vastleggen.

Zoals wij nader in de memorie van toelichting op het wetsontwerp inzake de bepalingen betreffende de vaste colleges zullen motiveren, zouden wij de staatscommissie niet willen volgen in haar voorstel aan de Sociaal-Economische Raad een afzonderlijk grondwetsartikel te wijden. Dit brengt mee dat in onze voorstellen de SER als openbaar lichaam zijn grondwettelijke basis vindt in artikel 7.12.

In het voorgestelde artikel wordt naast de beroeps- en bedrijfslichamen geheel in het algemeen de niet nader gespecificeerde categorie van «andere openbare lichamen» vermeld. De bepaling ziet, evenals de bestaande artikelen 159 tot en met 162 der Grondwet, uitsluitend op openbare lichamen.

Het wordt aan de wetgever overgelaten uit te maken welke van de instellingen, waaraan de behartiging van bepaalde openbare belangen is toevertrouwd en die met het oog daarop bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten, tot deze categorie behoren. In dit verband kan gewezen worden op de territoriale openbare lichamen, ingesteld in ingepolderde gebieden waar nog geen gemeente functioneert; daarbij heeft de wetgever uitdrukkelijk deze instellingen als openbare lichamen aangemerkt. Ook kan dit uit het stelsel van de wet blijken.

Evenmin als de huidige Grondwet sluit het voorgestelde artikel 7.12 overigens uit dat in bepaalde gevallen een al dan niet op de wet berustende privaatrechtelijke instelling verordenende of een andere publiekrechtelijke bevoegdheid bezit. Men denke bij voorbeeld aan een met vergunningverlening belaste organisatie als de Stichting Nederlandse Internationale Wegvervoersorganisatie en aan instellingen die een taak hebben bij de uitvoering van bepaalde wetten, zoals de Vereniging Nederlandse Baconcontrole (Landbouduitvoerwet 1929) en de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor landbouwzaden en aardappelpootgoed (Zaai- en Plantgoedwet).

3. De overige inhoud van artikel 7.12

De mogelijkheid van delegatie met betrekking tot de instelling en opheffing en met betrekking tot de verdere regeling van de hierbedoelde lichamen, welke ook onder de huidige Grondwet aanwezig wordt geacht, is in het eerste lid van artikel 7.12 uitdrukkelijk vermeld door de woorden «bij of krachtens de wet», resp. in het tweede lid door de term «de wet regelt». In het eerste lid, wordt, in afwijking van de redactie van de staatscommissie, ook gesproken van de bevoegdheid tot opheffing van de onderhavige openbare lichamen, zulks overeenkomstig de voorgestelde grondwetsbepalingen inzake de andere lagere openbare lichamen in hetzelfde hoofdstuk.

In het tweede lid van artikel 7.12 wordt de term «de taken en de inrichting» gebezigd. Aldus kan het begrip «inrichting» ook in deze bepaling verstaan worden als «organisatiestructuur». Dit geschiedt met het oog op de eenheid van terminologie in het hoofdstuk «Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen».

Het begrip «besturen» in het op te nemen zevende hoofdstuk, en dus ook in artikel 7.12, heeft een ruime betekenis en omvat in principe alle organen van het desbetreffende openbare lichaam. Onder «besturen» in het tweede lid van dit artikel kunnen mede begrepen worden commissies als die, welke worden ingesteld krachtens artikel 88 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.¹

Anders dan in de door haar voorgestelde artikelen met betrekking tot provincies, gemeenten en waterschappen heeft de staatscommissie in het artikel inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen geen bepaling voorgesteld omtrent verordenende bevoegdheid van deze lichamen. Het zal volgens de commissie van de aard van het openbare

¹ Het eerste lid van dit artikel luidt: «1. Het bestuur van een produkt-, een hoofdbedrijf- of een bedrijfsschap is bevoegd voor bepaalde onderwerpen commissies uit zijn midden te benoemen.».

lichaam afhangen of aan een verordenende bevoegdheid behoefte bestaat. Aan de wetgever zou daarom kunnen worden overgelaten verordenende bevoegdheid al dan niet te verlenen. Inderdaad zal de wetgever ook zonder grondwetsbepaling verordenende bevoegdheid aan de besturen van deze lichamen kunnen verlenen. Anderzijds is de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen van zodanig belang te achten, dat een daarop gerichte grondwetsbepaling op haar plaats is. Wel dient deze bepaling, evenals de artikelen 160 en 162 van de huidige Grondwet, facultatief gesteld te zijn. Artikel 7.12, tweede lid, voorziet hierin. De bepaling laat uitdrukkelijk delegatie toe.

Het voorstel het toezicht op deze openbare lichamen afzonderlijk in de Grondwet te vermelden ligt in de lijn van de voorgestelde bepalingen over het toezicht op provincies en gemeenten (artikel 7.9, tweede lid) en op waterschappen (artikel 7.11, tweede lid). In overeenstemming met de opzet van de grondwettelijke regeling voor de in artikel 7.12 bedoelde openbare lichamen, welke regeling summier is vergeleken met die voor de provincies en gemeenten, volstaat artikel 7.1 ook wat het toezicht betreft met de opdracht aan de wetgever hier regelend op te treden. Aan de wetgever wordt aldus overgelaten te beslissen op welke wijze het preventieve en het repressieve toezicht op deze lichamen geregeld wordt. Voor wat betreft de openbare lichamen voor beroep en bedrijf wijkt artikel 7.12 derhalve af van het ten deze geldende grondwettelijk recht: ingevolge artikel 161 der bestaande Grondwet kunnen de besluiten van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, worden geschorst en vernietigd volgens regels bij de wet te stellen. Een dergelijke bepaling ontbreekt in de huidige Grondwet ten aanzien van de waterschappen en de openbare lichamen ex artikel 162. Wij menen dat de bepaling dan ook voor de openbare lichamen voor beroep en bedrijf achterwege kan blijven.

Wat ten slotte de openbaarheid van vergaderingen van de besturen van de in artikel 7.12 bedoelde 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.

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

