

Zitting 1979–1980 Nr. 5 A

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**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 januari 1980

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie zich in het algemeen konden verenigen met het onderhavige wetsontwerp. Deze leden gaven te kennen dat zij enige aarzeling hadden met betrekking tot een gedeelte van het gestelde in artikel 7.12, eerste en tweede lid. Zij vroegen zich af of het nu wel zo wenselijk is, dat ook andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf *krachtens de wet kunnen worden ingesteld en verordenende bevoegdheid* kunnen verkrijgen.

Sedert 1922, het jaar waarin de bepaling die thans in artikel 162¹ is vevat, in de Grondwet werd opgenomen, is van die bepaling slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik gemaakt, bij voorbeeld bij de instelling van de openbare lichamen «De Wieringermeer» (1937), «Zuidelijke IJsselmeerpolders» (1955), «Havenschap Delfzijl» (1957) en «Rijnmond» (1965). Ook de drostambten Elten en Tudderen, die zich uitstrekten over Duits grondgebied, dat bij wijze van grenscorrectie na de Tweede Wereldoorlog aan Nederland was toegevoegd, waren openbare lichamen ex artikel 162 van de Grondwet. In al deze gevallen ging het om de wettelijke instelling van openbare lichamen met *verordenende bevoegdheid*. In het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld dat andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld en dat aan hun besturen bij of krachtens de wet verordenende bevoegdheid kan worden verleend.

Wat de bevoegdheid tot het instellen van de hierbedoelde lichamen betreft, merken wij op dat artikel 162 van de huidige Grondwet dienaangaande geen bepaling bevat. Dit artikel spreekt slechts van het geven van verordenende bevoegdheid aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen. Naar onze mening moet worden aangenomen, dat de Grondwet er zich thans niet tegen verzet dat de instelling van andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf krachtens de wet geschiedt. Ons voorstel om – in het voetspoor van de Staatscommissie-Cals/Donner – in het eerste lid van artikel 7.12 de mogelijkheid tot instelling krachtens de wet met zoveel woorden neer te leggen, brengt dan ook geen wijziging in de bestaande toestand op dit punt. Met betrekking tot het verlenen van verordenende bevoegdheid aan andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf bepaalt artikel 162 van de huidige Grondwet dat dit bij de wet dient te geschieden. Wij zijn van mening dat deze eis van verlening bij de wet, nu zij zo algemeen geformuleerd is, te zwaar is. Immers, aard en omvang van de taken van de hierbe-

¹ «De wet kan aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven.»

doelde openbare lichamen – en daarmee de omvang van de in de praktijk wenselijk geachte verordenende bevoegdheid – zullen zeer uiteen kunnen lopen. Onzes inziens gaat het te ver om, ook voor de verlening van verordenende bevoegdheid aan openbare lichamen met een geringe taakomvang, steeds de formele wetsprocedure voor te schrijven. Naar onze opvatting dient hier ruimte voor delegatie te worden gelaten. Het voorgestelde artikel 7.12, tweede lid, laatste volzin, biedt die ruimte.

Wij merken in verband met het voorgaande op dat wij, in navolging van de Staatscommissie-Cals/Donner, van opvatting zijn dat de nieuwe Grondwet de basis dient te verschaffen voor een mogelijke ontwikkeling van het «functionele» bestuur. Het zou naar onze mening geen wijs constitutioneel beleid zijn die ontwikkeling te bemoeilijken. Dit zou geschieden indien grondwettelijk zou worden voorgeschreven, dat voor de instelling van ieder openbaar lichaam (al dan niet onder toekenning van verordenende bevoegdheid), ook van die met een weinig omvangrijke taak, een afzonderlijke wet vereist zou zijn. Juist de mogelijke veelsoortigheid van eventueel in te stellen andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf, pleit voor de mogelijkheid van delegatie ter zake van de instelling en het verlenen van verordenende bevoegdheid.

Steun voor ons standpunt menen wij te kunnen ontleen aan de gang van zaken rond de wettelijke regeling van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf.

Sinds 1938 bepaalt de Grondwet, thans in artikel 159, dat de wet voor bepaalde beroepen en bedrijven lichamen kan instellen om regelend op te treden. Toen na de Tweede Wereldoorlog aan deze bepaling uitvoering zou worden gegeven, bleek het voor de praktijk wenselijk, zo niet noodzakelijk, om, althans voor een belangrijk deel van deze lichamen, af te zien van de eis van instelling bij de wet zelf. De algemene wet die toen tot stand werd gebracht, de Wet op de bedrijfsorganisatie van 1950, liet voor de hoofdbedrijfschappen en de bedrijfsschappen onder zekere voorwaarden instelling en verlening van verordenende bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur toe. Het was derhalve, zo kan men zeggen, eis van de praktijk dat met betrekking tot de wijze van instelling en het verlenen van verordenende bevoegdheid recht werd gedaan aan de veelsoortigheid in aard en omvang van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Hetzelfde dient naar onze mening – wij wezen daar hiervoor reeds op – te gelden voor de geheel onbepaalde categorie van «andere openbare lichamen». Om die reden stellen wij in artikel 7.12 voor zowel ten aanzien van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf als voor de andere openbare lichamen, delegatie mogelijk te maken op het stuk van de instellingswijze en dat van de verlening van verordenende bevoegdheid.

Wij merken nog op, dat de vraag of in een bepaald geval van de delegatiemogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, uiteraard geheel ter beoordeling van de wetgever staat. De voorgestelde bepaling laat hem in die beoordeling vrij. Met die bepaling wordt slechts beoogd te voorkomen dat de Grondwet in de weg zou staan aan een ontwikkeling welke in de toekomst wellicht wenselijk wordt geacht. Daarbij zij dan tot slot nog aangetekend dat wij, getuigd op de hierboven vermelde wijze van toepassing van artikel 162 in het verleden, niet verwachten dat de wetgever van de in artikel 7.12 neergelegde delegatiemogelijkheden een frequent gebruik zal maken.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda