

Vergaderjaar 1997–1998

25 629

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

Voorstel van wet

1. In artikel II, onder B luidde het voorstel voor een nieuw artikel 134:

1. Bij of krachtens de wet kunnen zelfstandige bestuursorganen worden ingesteld, waaronder organen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Binnen bij de wet te bepalen grenzen kan bij de wet aan organen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en aan andere zelfstandige bestuursorganen verordenende bevoegdheid worden verleend.

3. De wet regelt het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Vernietiging van hun besluiten kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

2. In artikel II, onder C luidde het eerste voorstel tot wijziging van artikel 135:

1. In de eerste volzin wordt «twee of meer openbare lichamen» vervangen door: provincies, gemeenten, waterschappen of andere openbare lichamen.

Memorie van toelichting

1. In de toelichting ontbraken bij verwijzingen naar de pbo-organen steeds de organen van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie.

2. In paragraaf 2, derde tekstblok ontbrak noot 7.

3. In paragraaf 3, eerste tekstblok, tweede zin ontbraken het woord «thans» en noot 8.

4. Paragraaf 4, eerste tekstblok, tweede alinea luidde:

«Wij menen evenwel dat niet voorbij kan worden gegaan aan de plaats die de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in ons bestel inneemt. De organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie hebben dan ook als bijzondere categorie van zelfstandige bestuursorganen hun verankering in de Grondwet behouden.»

5. Paragraaf 4, tweede tekstblok luidde:

«In elk geval was reeds aanstonds duidelijk dat het niet wenselijk is om voor een zelfde bestuurlijke verschijningsvorm elkaar deels overlappende grondwettelijke bepalingen te hebben met onderscheiden constitutionele aanknopingspunten. Reeds in de voren-

genoemde nota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» is aangegeven dat er geen goede gronden zijn om de openbare lichamen als klassieke vorm van functioneel bestuur anders te benaderen dan nieuwe vormen van functioneel bestuur: de zelfstandige bestuursorganen. Organen van de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde openbare lichamen worden gerekend tot de ruime categorie zelfstandige bestuursorganen. Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht is ook al overwogen dat organen van PBO-lichamen bestuursorgaan in de zin van die wet zijn. (7) Uit hun positie vloeit voort dat zij zelfstandig bestuursorgaan zijn. Hieraan is ook uitdrukking gegeven in de voorgestelde grondwetswijziging. In het nieuwe artikel 134, eerste en tweede lid, is met de betekenis en verordenende bevoegdheid van de PBO-organen expliciet rekening gehouden.

Daar komt bij dat onduidelijkheid bestaat over de gevolgen welke aan de hantering van het begrip «openbaar lichaam» moeten worden toegekend. Toekenning van rechtspersoonlijkheid door de wetgever, zonder de aanduiding openbaar lichaam te gebruiken, leidt in de wetgeving niet tot andere gevolgen.»

6. Paragraaf 4, derde tekstblok, laatste zin luidde:

«Ook daarin is geen principieel verschil gelegen in vergelijking tot de huidige PBO-organen.»

7. Paragraaf 4, vierde tekstblok, derde alinea luidde:

«De voorgestelde grondwetswijziging leidt tot een accentverschuiving ten aanzien van de niet met name genoemde openbare lichamen op centraal niveau: het zijn niet meer deze rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen die grondwettelijk gezien verankerd worden, maar organen die belast zijn met het uitoefenen van bestuurstaken, de zelfstandige bestuursorganen. Tot die (zelfstandige bestuurs)organen worden ook gerekend de organen van bedoelde andere openbare lichamen. Bovendien is in dit voorstel binnen de categorie zelfstandige bestuursorganen een eigen constitutionele plaats voor de PBO-organen. In dit licht achten wij, zo is de conclusie, grondwettelijke regeling van de openbare lichamen als afzonderlijke categorie dan ook niet meer aangewezen. In de toelichting op het voorgestelde artikel 134 wordt hierop nader ingegaan.»

8. De huidige paragraaf 5 ontbrak en de artikelsgewijze toelichting was ondergebracht in paragraaf 5.

9. In de artikelsgewijze toelichting is steeds – voor zover van toepassing – aan zelfstandige bestuursorganen toegevoegd: en de organen van de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie. Daar waar gesproken werd van andere zelfstandige bestuursorganen dan de pbo-organen is het woord «andere» geschrapt.

10. In de artikelsgewijze toelichting, p. 7 ontbrak noot 12.

11. In de artikelsgewijze toelichting, p. 8, tweede tekstblok ontbrak de volgende zin:

«Voor organen van de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie is van een dergelijk geval thans sprake; na de herziening van het PBO-stelsel zullen deze organen bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld.»

12. In de artikelsgewijze toelichting, p. 9, tweede tekstblok ontbraken de laatste vier zinnen.

13. In de artikelsgewijze toelichting, p. 11 luidde de laatste alinea van het eerste tekstblok:

«Daarnaast laat het bestaande artikel 134 onverlet dat ook privaatrechtelijke organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden worden toegekend (dit zijn dan overigens zelfstandige bestuursorganen). Bij de grondwetsherziening van 1983 werd reeds erkend dat voor de instelling van openbare lichamen staatsrechtelijk een speciale grondwettelijke basis niet noodzakelijk is. Om de redenen uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn wij tot de overtuiging gekomen, dat deze bepaling thans kan worden geschrapt. Bestuursorganen van de bestaande openbare lichamen zijn zelfstandige bestuursorganen. Wettelijke vermelding «openbaar lichaam» kan voortaan achterwege blijven.»

14. De artikelsgewijze toelichting op onderdeel C (artikel 135) luidde:

«Nu zoals voorgesteld «openbare lichamen» niet meer in artikel 134 van de Grondwet worden vermeld, is het nodig artikel 135 daaraan aan te passen. De wijziging van de tweede volzin behelst een technische aanpassing die direct samenhangt met het voorstel voor het nieuwe artikel 134 van de Grondwet over zelfstandige bestuursorganen, omdat «openbaar lichaam» een aanduiding is voor een rechtspersoon met een publiekrechtelijke organisatievorm. De andere lichamen waarop in deze bepaling wordt gedoeld betreffen overigens met name de zogeheten WGR-lichamen.»

15. In de artikelsgewijze toelichting, onderdeel D (artikel 136), tweede tekstblok, laatste alinea luidde:

«Met de gegroeide praktijken van bestuurlijk overleg en de verhoogde niveaus van bestuursrechtelijke rechtsbescherming die de laatste decennia tot stand zijn gekomen, was er voor deze lichamen ook minder reden om hun toevlucht te nemen tot deze voorziening, welke overigens wel is aangeduid als een vorm van (publiekrechtelijke) arbitrage. Vanwege dit karakter en de geringe betekenis van deze voorziening in ons staatkundig bestel achten wij het thans wenselijk noch noodzakelijk om

artikel 136 in de Grondwet te handhaven. Voor zover aan een voorziening als deze nochtans een dringende behoefte zou bestaan – hetgeen kan blijken uit een aangekondigde nadere studie in verband met de herziening van de rechterlijke organisatie – kan deze worden opgenomen in bij voorbeeld de Algemene wet bestuursrecht of een andere wet in formele zin. Bij die gelegenheid zal ook de Wet op de Raad van State (vgl. artikel 15c) hieraan worden aangepast.»

