

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 opnemning van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 8 december 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen genoegzaam zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslagingen over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid

#### 1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA hebben met grote aarzeling kennisgenomen van het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

In de memorie van toelichting (blz. 10) stelt de regering dat het huidige artikel 134 in 1922 in het leven werd geroepen om «een discussie te beslechten over de vraag of al dan niet buiten de Grondwet om instellingen met publiekrechtelijke bevoegdheden in het leven mogen worden geroepen». Sindsdien is er voor de instelling van openbare lichamen geen specifieke grondwettelijke basis vereist. De regering meent dat artikel 134 onverlet laat dat ook privaatrechtelijke organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden worden toegekend. De leden van de fractie van de PvdA zijn het met deze zienswijze niet eens. In het huidige artikel 134 van de Grondwet wordt telkens gesproken van «openbare lichamen». Deze hebben per definitie een publiekrechtelijke grondslag. Indien nu organisaties met een privaatrechtelijke grondslag worden belast met publiekrechtelijke taken vindt dat niet zijn basis in de Grondwet. Genoemde leden twifelen eraan of de Grondwet voor een dergelijke taaktoedeling ruimte laat. Duidelijk is in ieder geval dat het nieuwe artikel 134 dit wel zal doen. Hier wordt immers niet meer gesproken van «openbare lichamen», maar van «bestuursorganen». Deze zijn gedefinieerd als organen belast met publiekrechtelijke bevoegdheden. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het wenselijk is het toedelen van publiekrechtelijke taken aan privaatrechtelijke organen te legitimeren door middel van grondwetswijziging.

Genoemde leden maken voorts bezwaar tegen het woord «geschrapt» op blz.10 van de memorie van toelichting. Hier had beter kunnen staan «vervangen», «gewijzigd» of «aangepast».

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Feenstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteyn (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Verhagen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), Korthals (VVD), Luchtensveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat de discussie over de zelfstandige bestuursorganen waarvan dit voorstel een uitvloeisel is, wordt gevoerd omdat er bij de Kamer behoefte bestaat het «primaat van de politiek» te herstellen. Dit voorstel vormt een onderdeel van de wettelijke regeling van de figuur van het zelfstandig bestuursorgaan die uiteindelijk moet leiden tot meer uniformiteit in de bestuurlijke organisatie op dit punt. Met dit voorstel wordt, naast het openbare lichaam een nieuwe bestuursfiguur in de Grondwet geïntroduceerd, namelijk het bestuursorgaan met een privaatrechtelijke grondslag. De leden van de fractie van de PvdA twijfelen eraan of de wijze waarop dit gebeurt zal bijdragen tot het herstel van het primaat van de politiek.

De leden van de CDA-fractie hebben met weinig genoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel tot opnemning van bepalingen over zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet. Deze leden miskennen niet het belang van zelfstandige bestuursorganen, maar zij twijfelen aan de noodzaak daarvoor een afzonderlijke bepaling in de Grondwet op te nemen. Zij kunnen zich in ieder geval niet vinden in de wijze waarop de regering thans voorstelt hun positie te regelen, zoals zij hierna zullen toelichten.

De leden van de CDA-fractie verschillen met de regering van mening over de vraag of de positie van zelfstandige bestuursorganen thans wel of niet in de Grondwet is geregeld. Deze leden wijzen op het voorschrift van artikel 107, tweede lid, Grondwet, luidende: «De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.» Dit voorschrift ziet ook op zelfstandige bestuursorganen. Deze leden roepen de regering dan ook op met bekwame spoed uitvoering te geven aan deze grondwettelijke opdracht door het indienen van een wetsvoorstel houdende algemene regels van bestuursrecht betreffende zelfstandige bestuursorganen. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat aan artikel 107 Grondwet met zoveel woorden de opdracht wordt toegevoegd dat de wet algemene regels voor zelfstandige bestuursorganen vaststelt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot verandering in de grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Dat neemt niet weg, dat zij nog enkele vragen willen stellen en enige opmerkingen willen maken.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat de rijksoverheid effectief, efficiënt en transparant moet zijn, voor de burgers begrijpelijk, voor de ministers beheersbaar en voor het parlement controleerbaar. Hoewel naar de mening van deze leden zelfstandige bestuursorganen in principe niet bijdragen aan de transparantie, kunnen er redenen zijn om toch voor deze bestuursorganen te kiezen. Daar het hier gaat om een belangrijk element van de staatsinrichting is verankering in de Grondwet op zijn plaats. Deze leden zijn dan ook met de regering van mening, dat een regeling met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet niet achterwege mag blijven.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van het wetsvoorstel tot opnemning van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet.

De leden van de D66-fractie delen de mening van de regering dat het gewenst is zelfstandige bestuursorganen naast de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een grondwettelijke basis te verschaffen. Het betreft hier immers organen die een niet onbelangrijk deel van de rijkstaken uitvoeren. Wel ware het deze leden lief geweest als

de toegezegde wet op de zelfstandige bestuursorganen ook ter tafel had gelegen. Wanneer is de indiening van die wet te verwachten?

Anders dan de Raad van State zijn deze leden van mening dat er alle reden is zelfstandige bestuursorganen grondwettelijk te verankeren. Het gaat toch niet aan om wel organen van het Rijk met zuiver adviserende taken – de adviesorganen – te codificeren, maar niet de zelfstandige bestuursorganen die vaak met veel verderstrekkende, namelijk bestuurstaken, zijn belast.

De leden van de fractie van D66 merken echter op dat de regering in de memorie van toelichting slechts marginaal ingaat op het negatieve advies van de Raad van State. De regering maakt onvoldoende duidelijk welke overwegingen aanleiding hebben gegeven het advies van de Raad van State, behoudens aanpassingen in het nader rapport, naast zich neer te leggen. De leden van de D66-fractie achten het van belang, ook voor de wetgevingsgeschiedenis, dat van de zijde van de regering de meerwaarde van grondwettelijke verankering helder wordt beargumenteerd. Ook vragen deze leden om aan te geven op grond van welke overwegingen het kabinet van mening is dat de voorgestelde bepalingen het bestaan, de positie en het functioneren van ZBO's voldoende codificeren, modificeren, van een normstelling voorzien en een behoorlijk functioneren waarborgen.

In dit licht vragen de leden van de D66-fractie of het niet gewenst zou zijn grondwettelijk te eisen dat algemene regels betreffende zelfstandige bestuursorganen bij de wet wordt vastgesteld. Niet alleen om daarmee druk uit te oefenen om een dergelijke wet nu echt tot stand te brengen, maar ook om tegemoet te komen aan de zeer kritische opmerkingen van de Raad van State waar het de grote mate van onzekerheid en inhoudelijke onduidelijkheid van zelfstandige bestuursorganen betreft.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) een grondwettelijke grondslag te geven. Tegelijk hebben zij ook kennis genomen van het zeer kritische advies van de Raad van State. Deze kritiek is onder meer ingegeven door het feit dat de discussie over de ZBO's nog niet is uitgekristalliseerd. Hoewel de regering opmerkt dat er altijd sprake is van voortdurende discussie omtrent staatsinstellingen en dus ook over ZBO's, zien de leden van de RPF-fractie een belangrijk verschil tussen de discussie over ZBO's en die over andere staatsinstellingen. De discussie over de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal is bijvoorbeeld van minder recente datum en naar verloop van tijd minder hevig geworden. De uitkomst van de discussie over ZBO's is echter ongewisser. Deze leden vragen in dat kader of en op elke manier de voorgestelde grondwetswijziging de discussie over ZBO's zou kunnen beïnvloeden. Welk effect zou een plaats in de Grondwet hebben voor de plaats van ZBO's in ons staatsbestel?

Overigens merken de leden van de RPF-fractie nog maar eens op dat er nog steeds geen kaderwet voor ZBO's is. Zij vragen daarom of de regering voornemens is een voorstel voor een kaderwet te doen. Zo nee, waarom niet? Wanneer dat wel het geval is, zou het dan niet de koninklijke weg zijn dit voorstel tot wijziging van de Grondwet uit te stellen totdat er een kaderwet is aanvaard? En is dit voorstel tot Grondwetswijziging richtinggevend voor de inhoud van een eventuele kaderwet of maakt het die in de visie van de regering overbodig?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) hebben zich in de achterliggende jaren belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan, zo stellen zij vast. De

kritische beoordeling van de ZBO's in het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer heeft een nadere bezinning op gang gebracht over de wijze waarop de regelgeving ten aanzien van ZBO's vorm en inhoud zou moeten worden gegeven. In dit verband merken de leden van de SGP-fractie op dat zij groot belang hechten aan spoedige totstandkoming van een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

In het wetsvoorstel wordt de vraag beantwoord of in de Grondwet een regeling met betrekking tot ZBO's moet worden opgenomen. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voor een grondwettelijke regeling twee argumenten noemt; in de eerste plaats, dat het bestuurlijke en financiële belang van ZBO's zodanig is dat regeling in de Grondwet niet achterwege mag blijven en in de tweede plaats dat ZBO's overheidsgezag uitoefenen jegens burgers. Deze leden willen deze argumenten niet ontkennen, maar vragen zich wel ten principale af of deze redenen per definitie moeten leiden tot opnemingsbepalingen in de Grondwet. In dit verband wijzen zij op de vijf kritische vragen, die prof. mr. C.A.J.M. Kortmann ten aanzien van opnemingsbepalingen in de Grondwet stelt in een artikel in de Gemeentestem (nr. 7064 d.d. 14 november 1997). De leden van de SGP-fractie vernemen gaarne een reactie van de regering op de geplaatste kanttekeningen.

De leden van de GPV-fractie hebben moeite met het wetsvoorstel. Zoals bekend zijn zij uitgesproken voorstanders van een zekere ordening in het woud van zelfstandige bestuursorganen. Een eerste vereiste daartoe is een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft daaraan tot nu toe geen prioriteit gegeven, ondanks de breed levende wens terzake in de Kamer. Opnemingsbepalingen in de Grondwet is daarnaast niet verkeerd, maar als het kennelijk al zo moeilijk is overeenstemming te krijgen over de inhoud van een Kaderwet, waarom zou het dan wel mogelijk zijn een duidelijkheid scheppende grondwetsbepaling te formuleren. De inhoud van het wetsvoorstel en de toelichting daarop bieden deze duidelijkheid in ieder geval niet.

De genoemde leden menen dat de argumenten van de regering voor een grondwetsbepaling terzake niet erg overtuigend zijn. De meeste argumenten zouden met even veel recht gebruikt kunnen worden om een Kaderwet te bepleiten. De vraag is dan ook wat de toegevoegde waarde van een grondwetsbepaling zal zijn. Als het erom gaat de ontstane situatie te codificeren, dan dient de vraag te worden beantwoord wat precies gecodificeerd moet worden. Immers, de zelfstandige bestuursorganen vormen nu een lappendeken. Na codificatie zal dit toch moeten veranderen. Maar wat zal er dan moeten veranderen?

De laatste vraag klemmt nog sterker als met de grondwetsbepaling zou worden beoogd het verschijnsel zelfstandig bestuursorgaan te normeren. Nu doet zich het feit voor, dat verscheidene zelfstandige bestuursorganen niet voldoen aan de voorgestelde definiëring. Van lang niet al deze organen geldt immers dat zij hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een minister. Deze leden vragen zich zelfs af of dit altijd wel een eis zou moeten zijn. Kan worden aangegeven welke zelfstandige bestuursorganen als gevolg van de nu voorgestelde definiëring in hun functioneren losgemaakt zullen moeten worden van ministeriële invloed?

De leden van de GPV-fractie menen dat de regering op een verwarrende wijze spreekt over zelfstandige bestuursorganen versus openbare lichamen. Het verschil tussen beide is volgens deze leden veel wezenlijker dan de regering doet voorkomen. De thans nog in de Grondwet genoemde openbare lichamen zijn geen onderdelen van de centrale overheid maar decentrale overheden. De zelfstandige bestuursorganen

waarop het wetsvoorstel betrekking heeft zijn daarentegen organen op het niveau van de centrale overheid. Door beide feitelijk onder één noemer te brengen vindt een stille centralisatie plaats.

Nu hebben de leden van de GPV-fractie er geen bezwaar tegen de verschillende vormen van functioneel bestuur eens tegen het licht te houden. Maar zij willen dat dan met dat vooropgezette doel doen en niet en passant bij een regeling inzake zelfstandige bestuursorganen.

Verwarrend is naar de mening van de leden van de GPV-fractie ook de verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht. Het ontgaat deze leden waarom het begrip «bestuursorgaan» in die wet iets zou kunnen zeggen over de betekenis van zelfstandige bestuursorganen.

## **2. Plaatsbepaling**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet vinden in de voorgestelde plaats van een bepaling over zelfstandige bestuursorganen, omdat ZBO's te zeer verschillen van de in hoofdstuk 7 van de Grondwet geregelde openbare lichamen.

Hoofdstuk 7 van de Grondwet legt de basis voor de territoriale en functionele decentralisatie in de Nederlandse eenheidsstaat. Provincies, gemeenten, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden met name genoemd. Kenmerkend voor decentralisatie is:

- Het bestuur van een openbaar lichaam heeft een eigen door de (Grond)wet toegekende bevoegdheid tot regeling en bestuur.
- Het bestuur van het openbaar lichaam is representatief samengesteld, door verkiezing of op voordracht van representatieve maatschappelijke organisaties.
- De besluiten van het bestuur zijn aan preventief en repressief toezicht onderworpen.

Wil het begrip zelfstandige bestuursorganen nog enig onderscheidend vermogen hebben, dan heeft het weinig zin de organen van de besturen van openbare lichamen in de zin van hoofdstuk 7 Grondwet aan te duiden als zelfstandige bestuursorganen.

Zelfstandige bestuursorganen zijn meer een vorm van (vergaande) deconcentratie – dat wil zeggen spreiding van taken en bevoegdheden op een bepaald overheidsniveau, in casu het rijksniveau – dan van decentralisatie:

- ZBO's hebben in beginsel een uitvoeringstaak; hun regelgevende bevoegdheid is zeer beperkt.
- Het representatieve karakter van het bestuur staat niet voorop.
- Het toezicht op ZBO's reikt in het algemeen verder dan bij decentralisatie.

Op grond van hun andere karakter vinden de leden van de CDA-fractie dat, als zelfstandige bestuursorganen al in de Grondwet genoemd moeten worden, zij niet in hoofdstuk 7 thuishoren, maar in hoofdstuk 5, bijvoorbeeld na artikel 107.

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk, dat de keuze van de regering voor hoofdstuk 7, als het gaat om de plaatsbepaling van zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet, een juiste is.

De regering heeft ervoor gekozen om de bepaling inzake zelfstandige bestuursorganen in hoofdstuk 7 van de Grondwet onder te brengen, aldus de leden van de D66-fractie. Zowel de Unie van Waterschappen als de Productschappen hebben kenbaar gemaakt bezwaar te hebben tegen deze keuze. ZBO's zijn ingesteld op het niveau van de centrale overheid en worden – hoewel niet hiërarchisch ondergeschikt – tot op zekere hoogte aangestuurd door de rijksoverheid. De kenmerken van ZBO's maken dat zij

niet op gelijke hoogte te stellen zijn met provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen (ofwel: de vooral territoriaal gedecentraliseerde openbare lichamen). De leden van de D66-fractie vragen een reactie van de regering op dit punt, waarbij zij met name ingaat op het onderscheid tussen rijksoverheid en decentrale overheden. In hoeverre strookt plaatsing in hoofdstuk 7 met de bedoeling van de Grondwet om de opbouw en het functioneren van het Nederlandse staatsbestel helder en ondubbelzinnig te beschrijven? Zou regeling van de ZBO's in hoofdstuk 2, hoofdstuk 4 of hoofdstuk 5, § 2 van de Grondwet niet meer voor de hand liggen? De D66-fractie verwijst naar de opvatting van Prof. Kortmann in zijn artikel in de Gemeentestem van 14 november jl.

De leden van de RPF-fractie constateren met betrekking tot de plaats binnen de Grondwet dat die van ZBO's een principiële andere is dan die van provincies, gemeenten en waterschappen. Waar ZBO's worden ingesteld bij wet, fungeren op het niveau van de centrale overheid en er sprake is van «een zekere aansturing door de rijksoverheid», daar functioneren de genoemde bestuurslichamen op decentraal niveau en worden de leden door burgers gekozen. De leden van de RPF-fractie vragen derhalve of de plaats in het betreffende hoofdstuk binnen de Grondwet een juiste is. Deze vraag klemt te meer omdat bij de algehele grondwetsherziening van 1983 bewust is gekozen voor een heldere opzet en een onderscheid tussen de rijksoverheid en decentrale overheden.

Voor een juist beoordelingskader van de vormgeving van de grondwettelijke bepalingen inzake de inrichting van het openbaar bestuur is het nodig dat er een heldere visie is op functionele decentralisatie, zo stellen de leden van de SGP-fractie. In dit verband merken zij op dat naar algemeen inzicht de waterschappen en de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties (PBO's) als grondwettelijke vormen van functionele decentralisatie worden beschouwd, zulks in tegenstelling tot andere vormen van functioneel bestuur, waaronder de ZBO's. De leden van de SGP-fractie missen een eenduidige visie bij de regering op dit punt. Vanuit dit oogpunt bezien, schiet het voorliggende wetsvoorstel tekort.

Indien komt vast te staan dat opneming van bepalingen inzake ZBO's in de Grondwet noodzakelijk is, dan is vervolgens de vraag aan de orde waar de ZBO's een plaats moeten krijgen, zo merken de leden van de SGP-fractie op. Daartoe is van belang welke begripsbepaling voor ZBO's wordt gehanteerd. In artikel 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt onder een ZBO: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.

Gegeven voorgaande definitie heeft het de leden van de SGP-fractie ten zeerste bevreemd dat de regering in het wetsvoorstel gekozen heeft voor opneming van bepalingen inzake ZBO's in het hoofdstuk over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. In hoofdstuk 7 van de Grondwet staan derhalve bepalingen omtrent gedecentraliseerde bestuursorganen. Naar de mening van deze leden past hierin ten principale geen regeling van bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid. Zij verzoeken de regering dan ook, indien noodzakelijk wordt geacht een grondwettelijke verankering de bewerkstelligen, de bepalingen inzake ZBO's op te nemen in een ander (of nieuw) hoofdstuk, waarbij zou kunnen worden gedacht aan hoofdstuk 2, hoofdstuk 4 of hoofdstuk 5, § 2 van de Grondwet, die alle handelen over organen op het niveau van het Rijk.

In dit verband merken de leden van de SGP-fractie op dat zij in het geheel niet begrijpen, waarom in de memorie van toelichting een relatie wordt gelegd tussen ZBO's en waterschappen en andere openbare lichamen, die

toch wezenlijk anders van karakter zijn. Graag verkrijgen zij op dit punt nadere uitleg. Zij voegen er de vraag aan toe wat de betekenis is van de passage dat handhaving van een afzonderlijke bepaling over de waterschappen in de Grondwet in overeenstemming wordt geacht met hun historische en staatkundige positie in ons land; deze leden kunnen zich niet voorstellen dat hieruit moet worden afgeleid dat overwogen is de bepaling over de waterschappen te schrappen.

De leden van de GPV-fractie kunnen de redenering van de regering op grond waarvan een grondwetsartikel over zelfstandige bestuursorganen in hoofdstuk 7 op z'n plaats zou zijn niet volgen. Zo valt het direct op hoe onzorgvuldig de bestaande situatie wordt beschreven. Zo bevat ook hoofdstuk 6 naar hun mening regelingen met betrekking tot organen van het Rijk. De Nationale ombudsman is daarentegen geen rijksorgaan.

Zelfstandige bestuursorganen zijn naar de mening van deze leden niet op één lijn te stellen met openbare lichamen, waarop hoofdstuk 7 betrekking heeft, maar organen die rijksbestuur of in ieder geval bestuur op rijksniveau uitoefenen. Plaatsing van een eventueel grondwetsartikel hierover hoort dan ook plaats te vinden in hoofdstuk 4 of 5.

### **3. Aanduiding van openbare lichamen in de Grondwet?**

De leden van de CDA-fractie zijn het niet met de regering eens dat de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen niet meer in de Grondwet genoemd moeten worden. Zoals eerder aangegeven achten deze leden de afbakeningsproblemen tussen openbare lichamen en ZBO's van beperkte betekenis.

Voorgesteld wordt de woorden «andere openbare lichamen», genoemd in het huidige artikel 134, te schrappen. Uit de memorie van toelichting blijkt, dat de schrapping niet leidt tot het uit het constitutionele zicht verdwijnen van deze vormen van bestuur. De leden van de VVD-fractie vatten dit zo op, dat het mogelijk blijft deze lichamen in te stellen, zonder expliciete vermelding in de Grondwet. Als het mogelijk blijft deze lichamen in te stellen, zoals bijvoorbeeld een openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders, waarom wordt dit begrip dan geschrapt? Is het niet beter deze categorie in de Grondwet te laten staan? Moet niet uit de Grondwet blijken, dat het mogelijk is dit soort lichamen in het leven te roepen? Behoren deze «andere openbare lichamen» niet tot de belangrijke elementen van de staatsinrichting van Nederland? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarover een beschouwing van de regering.

De regering ziet het verschijnsel zelfstandige bestuursorganen als een aanvullende bestuursvorm ten opzichte van de constitutionele hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten, aldus de leden van de D66-fractie. Wat wordt onder aanvullend verstaan? Gaat het bij ZBO's niet veleer om een functionele decentralisatie binnen de rijksoverheid? Waarom zijn openbare lichamen en organen niet helder te onderscheiden op basis van het criterium van het al dan niet door verkiezingen een democratisch gelegitimeerd organisatorisch verband te zijn?

Een belangrijk bezwaar van de Raad van State tegen het wetsvoorstel is dat de discussie niet voldoende uitgekristalliseerd is. De D66-fractie meent dat dit bezwaar hout snijdt ten aanzien van het insteek dat PBO's als een bijzondere categorie van ZBO's moeten worden aangemerkt. De leden van de fractie van D66 zijn daar op voorhand nog niet volledig van overtuigd. Alleen al op grond van het verschil in reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Gezien het feit dat het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie (25 695) nog voor verslag bij de Tweede Kamer ligt en de wet op de ZBO's de Kamer nog niet heeft bereikt, vragen deze leden of het beeld al voldoende helder is om de afweging te kunnen maken om PBO's als ZBO aan te merken. In hoeverre zijn PBO's en ZBO's vergelijkbaar inzake aspecten als de vormgeving van de gemeenschaps-gedachte, bestuursniveau en organisatiekenmerken, en zal de toekomstige wet op de ZBO's wel onverkort op PBO's van toepassing kunnen zijn? De aparte grondwettelijke vermelding van organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie in het voorgestelde artikel 134 GW draagt overigens niet bij aan de helderheid die met het onderbrengen van de categorie PBO's bij de ZBO's juist wordt beoogd. Kan de regering haar keuze op dit punt nader beargumenteren?

De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als de regering nader zou ingaan op de vraag of en in hoeverre regionale politiekorpsen ZBO's zijn.

De leden van de RPF-fractie merken op dat de regering minder verschil ziet tussen PBO-lichamen en ZBO's dan de Raad van State en ook de SER. Gezien het feit dat PBO-lichamen, anders dan ZBO's, functioneren als gemeenschappen van bedrijfs- en beroepsgeenoten, menen deze leden dat er sprake is van een belangrijk verschil. Deze mening wordt bevestigd in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad voor Binnenlands Bestuur, «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (21 042, nr. 4). In die reactie valt te lezen: «Het begrip openbaar lichaam heeft betrekking op publiekrechtelijke organisatievormen waarbij sprake is van rechtspersoonlijkheid en voor leden van de gemeenschap (belanghebbenden) de mogelijkheid bestaat invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur van het lichaam...». Deze leden achten dit van belang voor een beoordeling van artikel 134 en vragen de regering of er geen reden is alsnog onderscheid te maken tussen PBO's en ZBO's.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de positie van de PBO slechts uit historische overwegingen in de Grondwet verankerd wil houden; daarnaast wordt voorgesteld in eenzelfde artikel de ZBO's op te nemen. Het is deze leden opgevallen dat, ondanks de regeling van beide soort organen in artikel 134, het in opschrift van hoofdstuk 7 de openbare lichamen niet meer genoemd worden; zij vragen naar de achtergrond hiervan. De leden van de SGP-fractie hebben in het vorenstaande reeds aangegeven dat zij het principieel oneens zijn met de redenering van de regering dat er zo veel overeenkomsten zijn tussen ZBO's en PBO's dat afzonderlijke regeling van de categorie openbare lichamen nodig noch wenselijk is. Tevens hebben zij er grote moeite mee dat de regering voortdurend de ZBO's en de PBO's, als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, als het ware op een hoop veegt. De leden van de SGP-fractie benadrukken nogmaals dat er een wezenlijk onderscheid is tussen enerzijds de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfslichamen als gedecentraliseerde openbare lichamen en anderzijds de ZBO's als – weliswaar op afstand geplaatste – organen van de centrale overheid; een van de elementen in het onderscheid is gelegen in het feit dat de PBO's een zelfstandige regelgevende bevoegdheid hebben. In dit kader stellen zij de vraag waarom de regering een afbakening tussen ZBO's en openbare lichamen niet goed doenlijk acht. In welke opzichten zou de in de memorie van toelichting geschetste betekenis van het begrip openbaar lichaam onduidelijkheid met zich meebrengen, zo vragen deze leden tevens.

Gezien het bovenstaande en in navolging van het advies van de Raad van State verzoeken de leden van de SGP-fractie om een heroverweging van het voorstel; zij vinden het nader rapport van de regering op het advies



van de Raad allerminst overtuigend. Het lijkt de leden van de SGP-fractie wenselijk dat na definitieve besluitvorming over opnemng van bepalingen inzake ZBO's in de Grondwet gezien wordt in hoeverre het huidige artikel 134 moet worden gewijzigd. Vooralnog zien deze leden hiertoe geen noodzaak.

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd, dat naast een eventueel artikel over zelfstandige bestuursorganen geen bepalingen over andere openbare lichamen dan provincies, gemeenten en waterschappen zouden moeten worden gehandhaafd. Het afzonderlijk noemen van de organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie neemt hun kritiek niet weg dat hier onvergelijkbare grootheden gelijkgeschakeld worden.

Wat wordt voorts bedoeld met de stelling dat functioneel bestuur in de vorm van zelfstandige bestuursorganen aanvullend is op algemeen bestuur op drie niveaus? Hoe is de positie van het waterschap als oudste vorm van functioneel gedecentraliseerd bestuur? Kan nader worden verklaard wat in dit verband bedoeld wordt met de zinsnede «een tussencategorie met een onheldere legitimatie en positie»?

De leden van de GPV-fractie vragen de regering zich helder uit te spreken over de positie van de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie in relatie tot de zelfstandige bestuursorganen. Gaat het hier nu om wezenlijk verschillende instituties of ziet de regering de PBO als een variant op de zelfstandige bestuursorganen?

#### **4. Artikelgewijs.**

##### *Artikel II onderdeel A:*

Hoewel volgens de regering een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan is, heeft zij er voor gekozen de bijzondere vorm van organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie expliciet in de wet te noemen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet consequent zou zijn de bijzondere positie van de organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie ook tot uiting te laten komen in het opschrift van hoofdstuk 7. Deze zou dan komen te luiden: Provincies, gemeenten, waterschappen, organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie en zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de CDA-fractie zien geen reden het opschrift van hoofdstuk 7 te wijzigen.

##### *Artikel II onderdeel B:*

###### Eerste lid

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat anders dan voor provincies, gemeenten en waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties (overigens evenals vaste adviescolleges) niet op dezelfde wijze worden opgeheven als ingesteld. Kan de regering duidelijk maken op welke wijze het opheffen van een zelfstandig bestuursorgaan of een orgaan van publiekrechtelijke beroeps- of bedrijfsorganisatie in zijn werk zou gaan? Artikel 134, eerste lid, noemt organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie expliciet als bijzondere categorie zelfstandig bestuursorgaan. De leden van de fractie van de PvdA menen dat hiervoor voldoende reden is. Zij stellen echter vast dat de scheiding die in het eerste lid wordt aangebracht tussen organen van publiekrechtelijke

beroeps- en bedrijfsorganisatie en andere zelfstandige bestuursorganen geen materiële gevolgen heeft. De aparte vermelding van de organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie heeft enkel ten doel de bijzondere positie tot uitdrukking te brengen die deze organen historisch binnen het Nederlandse staatsbestel innemen. Volgens de genoemde leden is er echter reden een grotere betekenis toe te kennen aan dit onderscheid.

Organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie hebben een andere oorsprong dan de overige zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn op initiatief van werknemers en werkgevers voor een bepaalde sector of beroepsgroep ingesteld. De publiekrechtelijke status van organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie heeft tot doel zelfregulering mogelijk te maken. De publiekrechtelijke bevoegdheden hebben een «interne» werking. De verordenende bevoegdheid van organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie beperkt zich tot de sector of de beroepsgroep waarvoor zij is ingesteld. Voor andere dan interne regulering staat het de wetgever vrij regels te stellen bij wet. Zo worden er voor het notarisambt zowel regels gesteld door de Koninklijke Notariële Broederschap als in de Wet op het notarisambt en bestaat er een met verordenende bevoegdheden beklede Orde van Advocaten en een Wet op de advocatuur.

Indien het voorstel wordt aangenomen zal het de wetgever vrij staan ook verordenende bevoegdheden te verstrekken aan andere zelfstandige bestuursorganen. Deze verordenende bevoegdheid heeft dan niet enkel een intern-gerichte, zelfregulerende werking, maar opent de mogelijkheid zelfstandige bestuursorganen algemeen verbindende voorschriften te laten uitvaardigen. Met name de mogelijkheid van het toekennen van dergelijke bevoegdheden aan organisaties met een privaatrechtelijke grondslag gaat de leden van de fractie van de PvdA te ver. Het huidige artikel 134 van de Grondwet maakt delegatie van verordenende bevoegdheid alleen mogelijk aan openbare lichamen. Deze hebben per definitie een publiekrechtelijke grondslag. Volgens de regering zal van de mogelijkheid verordenende bevoegdheid te delegeren aan zelfstandige bestuursorganen zeer spaarzaam gebruik worden gemaakt. Enkel regelgeving ten aanzien van organisatorische of technische onderwerpen zal worden gedelegeerd en dan nog alleen als er is voorzien in de bevoegdheid van de minister deze regels goed te keuren. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of er niet een hoop principiële discussie kan worden voorkomen als deze regels per AmvB zouden worden vastgesteld.

Zou een eventuele goedkeuring van de regeling door een minister plaatsvinden voor of na dat het zelfstandig bestuursorgaan de regeling heeft vastgesteld? Als het laatste het geval is, hoe verhoudt dit toetsingsrecht van de regering zich dan met het derde lid van artikel 134?

Hoe verhoudt zich dit goedkeuringsrecht van de regering met de definitie die de regering van zelfstandige bestuursorganen geeft in de memorie van toelichting (bestuursorganen bij of krachtens de wet ingesteld op het niveau van de centrale overheid, welke hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een minister)?

De toelichting noemt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als voorbeeld van een ZBO, aldus de leden van de CDA-fractie. Artikel 2 van de Arbeidsvoorzieningswet stelt deze organisatie echter in als openbaar lichaam. Als zodanig past zij geheel in het huidige artikel 134 Grondwet. De leden van de CDA-fractie menen dat een grondwettelijke basis voor andere openbare lichamen waaraan verordenende bevoegdheid kan worden toegekend niet kan worden gemist.

Ingevolge het nieuwe artikel 134 kunnen zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties ook krachtens de wet worden ingesteld. De memorie van toelichting geeft aan, dat er zich bijzondere gevallen kunnen voordoen waarin zelfstandige bestuursorganen bij lagere regelgeving kunnen worden ingesteld. Gaarne vernemen de leden van de VVD-fractie wat onder bijzondere gevallen moet worden verstaan. Welke criteria worden daarbij gehanteerd?

Is de indruk van de leden van de VVD-fractie juist, dat in het kader van de herbezinningsprocedure ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen in alle gevallen voorzien wordt in een wettelijke basis voor zelfstandige bestuursorganen?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties als een bijzondere categorie van zelfstandige bestuursorganen kunnen worden aangemerkt. Daarom stemmen zij in met de grondwettelijke regeling van beide bestuursvormen in één grondwetsartikel.

In het huidige artikel 134 wordt vermeld «taken» van zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie, en in het nieuwe artikel 134 lid 2 wordt melding gemaakt van «bevoegdheden». Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie meer inzicht in deze begrippen. Waarom is thans gekozen voor het begrip bevoegdheden?

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat de regering voorstelt in artikel 134 het begrip «andere openbare lichamen» te schrappen, terwijl dit begrip in artikel 135 wordt gehandhaafd. Wat is daarvan de reden? Zij vragen de regering daar nader op in te gaan.

Als regel dienen ZBO's publiekrechtelijk te worden vormgegeven, aldus de leden van de D66-fractie. Daarnaast zijn er ook ZBO's die privaatrechtelijk zijn vormgegeven. Volgens de regering dient de Grondwet enerzijds niet voorbij te gaan aan het bestaan van dergelijke ZBO's, doch is het anderzijds niet de geschikte plaats om aan te geven in welke gevallen er ruimte is voor privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's. In het kader van de doorlichting van ZBO's is gebleken dat van de voorkeur voor publiekrechtelijk vormgeving van ZBO's in de praktijk niet veel is terug te vinden, gezien het grote aantal privaatrechtelijk georganiseerde ZBO's. Deze ontwikkeling maakt de noodzaak van een algemene regeling waar de ruimte voor de keuze voor privaatrechtelijke vormgeving is afgebakend duidelijk zichtbaar. Kan de regering aangeven op welke wijze deze regeling vorm zal krijgen?

Zou het ook hier niet wenselijk zijn geweest indien grondwettelijk zou worden geëist dat algemene regels inzake ZBO's bij de wet worden vastgesteld?

Door de woorden «bij of krachtens de wet» laat de Grondwet ruimte voor delegatie bij het instellen van ZBO's. Volgens de regering kunnen zich bijzondere gevallen voordoen waarin ZBO's op basis van een specifieke wettelijke grondslag bij lagere regelgeving worden ingesteld. De memorie van toelichting geeft echter geen criteria om bijzondere gevallen te onderscheiden van gewone, alleen wordt aangegeven dat PBO's na de herziening van het PBO-stelsel bij AMvB zullen worden ingesteld. Is het de bedoeling van de regering dit in de Kaderwet ZBO's te regelen? Wat dient onder bijzondere gevallen te worden verstaan?

Instelling van ZBO's zonder wettelijke grondslag zullen ingevolge onderhavige bepaling niet meer mogelijk zijn. De regering kondigt aan dat de wetgevingspraktijk in overeenstemming met de Grondwet moet zijn respectievelijk zal worden gebracht. Betekent dit dat bestaande ZBO's die

zonder wettelijke grondslag zijn ingesteld binnen afzienbare tijd van de noodzakelijke wettelijke grondslag zullen zijn voorzien? Zo ja, langs welk tijdsfad wil het kabinet deze doelstelling realiseren? Wie gaat dit proces coördineren? Heeft de minister van Binnenlandse Zaken hierbij een toezichhoudende taak?

Tenslotte vragen de leden van de fractie van D66 waarom het eerste lid slechts de instelling van ZBO's regelt en niets over de opheffing ervan staat. Kan de regering dit uitleggen?

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat in het huidige artikel 134 wordt vermeld dat organen kunnen worden ingesteld en opgeheven. Zij vragen waarom de opheffing niet in het voorgestelde artikel is opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen om welke redenen de regering ruimte wil houden om ZBO's in te stellen op basis van lagere regelgeving dan een formele wet. Zij gaan er vanuit dat dit punt ook zal terugkomen bij de kaderwet voor de ZBO's. In dit verband vragen zij tevens wat bedoeld wordt met de zinsnede dat de voorgestelde grondwetsbepaling een verdergaande maatstaf biedt dan de Algemene wet bestuursrecht (AWB); welke maatstaven liggen omtrent instelling en opheffing van bestuursorganen in de AWB besloten?

De leden van de GPV-fractie vragen waarom in het eerste lid alleen sprake is van instelling van zelfstandige bestuursorganen en niet – zoals in artikel 123 – tevens van opheffing ervan. Heeft dit iets te maken met het verschil tussen openbare lichamen en bestuursorganen?

Deze leden vinden het verwarrend dat een vergelijking wordt gemaakt met de regionale openbare lichamen uit de Kaderwet bestuur in verandering. Vormt niet het enkele feit dat het hier niet gaat om bestuur op centraal niveau al voldoende reden om te zeggen dat zij geen zelfstandige bestuursorganen zijn?

Wat is het oordeel van de regering over de status van de bestuursorganen van de politieregio's? Ziet de regering deze als zelfstandige bestuursorganen? Zo ja, wat betekent het in dat verband dat deze organen hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een minister? Hebben de beide politieminsters niet bepaalde taken en bevoegdheden ten opzichte van deze bestuursorganen?

Tweede lid

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 134 bepaalt dat de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie bij wet worden geregeld. Met deze formulering zoekt de regering, volgens de leden van de fractie van de PvdA ten onrechte, aansluiting bij artikel 75, 78, 79 en 133 (resp. Raad van State, Algemene Rekenkamer, vaste adviescolleges en waterschappen). De wetten waar de regering op doelt zijn specifieke instellingswetten (de Raad van State en de Algemene Rekenkamer), de kaderwet adviescolleges en specifieke wettelijke regels met betrekking tot de instelling en opheffing van waterschappen. De wettelijke regeling van de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganen kan echter zowel verwijzen naar de instelling van een orgaan op publiekrechtelijke grondslag (al dan niet bij specifieke instellingswet) als naar de enkele eis dat zij rechtspersoonlijkheid bezitten conform de eisen die daaraan worden gesteld in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (in het geval het zelfstandig bestuursorgaan een privaatrechte-

lijke grondslag heeft). «Voor zover organen van private rechtspersonen met openbaar gezag worden bekleed geven de daarin opgenomen algemene regels van privaatrecht inhoud aan deze grondwetsbepaling» (blz. 8 MvT). De eisen die in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden gesteld ten aanzien van het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid kunnen volgens de leden van de fractie van de PvdA niet worden gezien als de regeling van «inrichting, samenstelling en bevoegdheden» zoals bedoeld in het huidige tweede lid van artikel 134 van de Grondwet of de voornoemde andere grondwetartikelen.

Om dezelfde reden menen deze leden dat de regering er ten onrechte vanuit gaat dat de eerste volzin van het tweede lid de mogelijkheid biedt tot regeling van «de voorzieningen die nodig zijn voor een juiste vervulling van de bestuurstaken door zelfstandige bestuursorganen respectievelijk organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie en de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals de verplichting tot het verschaffen van inlichtingen aan de betrokken minister, tot (financiële) verslaglegging en periodieke evaluatie, alsmede een taakverwaarlozingsregeling» (blz. 9, MvT).

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er in plaats van met de formulering in het tweede lid, tweede volzin «binnen bij wet te stellen grenzen kan bij wet aan organen ...» niet had kunnen worden volstaan met de formulering «bij wet kan aan organen ...». Deze leden gaan ervan uit dat met deze formulering wordt verwezen naar de door de minister aangekondigde kaderwet. De vaste colleges van advies kennen ook een kaderwet, hiernaar wordt in de grondwet echter niet op een vergelijkbare wijze verwezen. Hoewel de leden van de PvdA het eens zijn met de intentie die uit de voorgestelde formulering spreekt vragen zij wat de waarde ervan is als de wetgever de bij wet te bepalen grenzen bij eventuele toekomstige wettelijke toedeling van verordenende bevoegdheden naar eigen inzicht kan aanpassen. Overigens horen genoemde leden graag van de minister op welke termijn zij de indiening van het wetsvoorstel voor een kaderwet op de zelfstandige bestuursorganen kunnen verwachten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de woorden «binnen bij de wet te bepalen grenzen» nodig zijn omdat de wet die verordenende bevoegdheid toekent, deze bevoegdheid tegelijk dient te omschrijven.

In de eerste plaats vragen de leden van de SGP-fractie waarom in de tweede volzin de volgorde tussen ZBO's en PBO's is omgedraaid. Tevens vragen zij wat precies moet worden verstaan onder de aanhef van de tweede volzin: «Binnen de bij de wet te bepalen grenzen kan bij de wet aan...»). Tenslotte vragen zij in hoeverre het de bedoeling is dat ZBO's een zelfstandige regelgevende bevoegdheid krijgen.

#### *Artikel II onderdeel C:*

De memorie van toelichting spreekt van «een verband» en een «directe samenhang» tussen de voorgestelde wijziging van artikel 134 en de voorgestelde wijziging van artikel 135. De leden van de fractie van de PvdA vragen waaruit dat verband en die directe samenhang bestaan. Zij stellen vast dat de aanpassing van artikel 135 zoals die thans wordt voorgesteld geen inhoudelijke wijziging betreft. Voorgesteld wordt de in de eerste volzin van artikel 135 genoemde openbare lichamen nader te specificeren. Er worden echter geen nieuwe organen onder de werking van dit artikel gebracht. Onder «andere openbare lichamen» vallen enkel de zelfstandige bestuursorganen met een publiekrechtelijke grondslag. Wat dit betreft treedt er in de werking van artikel 135 geen wijziging op.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering het «waarom» van de voorgestelde wijziging van artikel 135 nader toe te lichten.

Hoe moeten de wijzigingen in het opschrift van hoofdstuk 7 Grondwet en de eerste volzin van het voorgestelde artikel 135 Grondwet in onderlinge samenhang worden begrepen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is het consistent in artikel 135 te blijven spreken van «andere openbare lichamen»?

*Artikel II onderdeel D:*

Ook met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 136 ontgaat de leden van de fractie van de PvdA het verband met de voorgestelde wijziging van artikel 134. Zij wijzen er met de Raad van State op dat geschillen tussen openbare lichamen zoals bedoeld in artikel 136 niet uitsluitend juridisch van aard kunnen zijn. Genoemde leden zouden het spijtig vinden als de mogelijkheid voor de regering om conflicten tussen openbare lichamen te beslechten geheel zou verdwijnen. Zij menen dat een zuiver juridische benadering niet altijd recht zal doen aan de aard van het conflict. In het enkele feit dat het artikel niet vaak wordt toegepast zien zij geen reden om het uit de Grondwet te verwijderen. Zij wijzen er verder op dat overal waar in de Grondwet is voorzien in een (al dan niet gedelegeerde) mogelijkheid van de wetgever besluiten van lagere bestuursorganen te vernietigen wegens strijd met het recht, blijkbaar ook redenen zijn geweest een dergelijke afweging niet aan de rechter over te laten.

De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 136 kan worden gemist, omdat de wetgever voor deze geschillen dan een regeling ingevolge artikel 112, tweede lid, Grondwet zal moeten treffen. Is dat de bedoeling van de regering?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen