



DE GRONDWET - ARTIKEL 134 - PUBLIEKRECHTELIJKE BEDRIJFSORGANISATIE

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 134 - PUBLIEKRECHTELIJKE BEDRIJFSORGANISATIE - W. VAN DER WOUDE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Openbare lichamen
3. De SER en de product- en bedrijfsschappen
4. Beroepsorganisaties
5. Andere openbare lichamen: Caribisch Nederland
6. Jurisprudentie
7. Literatuur
8. Historische versies

Editie april 2016

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Artikel 134 Grondwet kan worden gezien als het fundament voor uiteenlopende vormen van *functionele* decentralisatie. Deze vorm van decentralisatie – hoewel soms ook territoriaal (onder)verdeeld – kenmerkt zich door de instelling van openbare lichamen met een *gesloten* huishouding. Dat wil zeggen dat deze openbare lichamen slechts overheidsgezag kunnen uitoefenen ten aanzien van specifieke beleidsterreinen die veelal betrekking hebben op specifieke beroepsgroepen (zoals advocaten, notarissen of loodsen). De openbare lichamen

die krachtens dit artikel kunnen worden ingesteld, hoeven echter niet uitsluitend te worden gebruikt voor functionele decentralisatie. Met name de in het eerste lid opgevoerde ‘andere openbare lichamen’ worden ingezet om vormen van *territoriale* decentralisatie te faciliteren waarin sprake is van een ‘open huishouding’ ten aanzien van een territoriaal afgebakend gebied. De in het vorige artikel besproken waterschappen zijn ook territoriaal begrensd. Vanwege hun gesloten huishouding – hun tot watergerelateerde aangelegenheden beperkte gezag – moeten waterschappen niettemin vooral worden gezien als vormen van functionele decentralisatie.^[1]

Voor de geschiedenis van dit artikel wordt vaak verwezen naar de grondwetsherziening van 1938.^[2] De geschiedenis reikt echter iets verder terug. Inhoudelijk zijn de ontwikkelingen rondom de totstandkoming van de Radenwet van 1913 van groot belang geweest.^[3] Dit wetsvoorstel sloot aan bij de destijds opkomende corporatistische gedachte dat het binnen sommige – bijvoorbeeld arbeidsgerelateerde – belangengemeenschappen mogelijk moest zijn zelfregulerend op te treden. In het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat de instelling en taakstelling van de Raden van Arbeid regelde, was opgenomen dat de Raden van Arbeid verordenende bevoegdheid zou toekomen. Dit stuitte op bezwaren. Een groot aantal Kamerleden was de opvatting toegedaan dat een grondwettelijke grondslag vereist was voor het toekennen van verordenende bevoegdheid aan andere belangengemeenschappen, dan die de Grondwet reeds kende. De verantwoordelijke minister (Talma, ARP) bond in en schrapte de verordenende bevoegdheid uit zijn wetsvoorstel.^[4] Hoewel deze bevoegdheid in dit geval klaarblijkelijk kon worden gemist, is de grondwetsherziening van 1922 te baat genomen om een grondwettelijke grondslag te creëren voor het door de wetgever toekennen van verordenende bevoegdheid aan dergelijke belangengemeenschappen in de vorm van “andere dan in de Grondwet genoemde lichamen” (artikel 194 Grondwet 1922).^[5]

Dit artikel was bedoeld voor vormen van functionele decentralisatie (bijvoorbeeld via product- en bedrijfsschappen of de door sommigen in de jaren '20 van de vorige eeuw bepleite ‘havenschappen’^[6]). Desondanks is het eveneens toegepast om vormen van territoriale decentralisatie tot stand te brengen die om uiteenlopende redenen niet konden worden ingepast in de reguliere provincie- en gemeentestructuur. In 1937 gebeurde dit bijvoorbeeld met de instelling van het openbaar lichaam ‘de Wieringermeer’, dat voor dit ingepolderde gebied diende als opmaat naar de status van gemeente.^[7]

Op instigatie van de Staatscommissie-De Wilde^[8] werd de Grondwet in 1938 herzien op een wijze die *functionele* decentralisatie in het beroeps- en bedrijfsleven specifiek beoogde te regelen.^[9] Aan de Grondwet werd een hoofdstuk toegevoegd “Van openbare lichamen met verordenende bevoegdheid”, waarin de wetgever bevoegd werd verklaard “voor bepaalde beroepen en bedrijven en groepen daarvan, alsmede voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen, lichamen in [te] stellen, ten einde regeland op te treden”. Voor de op te richten

lichamen voorzag dit hoofdstuk voorts – evenals thans – in een grondwettelijke basis voor de regeling van hun inrichting en hun bevoegdheden (waaronder expliciet het toekennen van verordenende bevoegdheid) en voor het toezicht op de besluiten van hun besturen.

Pas na de Tweede Wereldoorlog is aan dit artikel structureel gevolg gegeven door middel van de introductie van de (hoofd)productschappen en (hoofd)bedrijfschappen. Hiertoe kwam in 1950 de Wet op de bedrijfsorganisatie tot stand.^[10] Deze wet voorzag eveneens in de instelling van de Sociaal-Economische Raad (SER). De op publiekrechtelijke leest geschoeide *beroepsorganisaties* kwamen eveneens tot stand. Een voorbeeld is de Nederlandse Orde van Advocaten die werd gecreëerd in 1952.^[11] In het algemeen kan echter worden gesteld dat de instelling van dergelijke openbare lichamen minder veelvuldig en op een minder systematische wijze geschiedde dan die van de product- en bedrijfschappen.

Onder de Grondwet van 1938 bleven ‘andere openbare lichamen’ (buiten de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en de overige reeds bestaande openbare lichamen) eveneens mogelijk. Zij kregen een afzonderlijk hoofdstuk in de Grondwet. Dit hoofdstuk bestond uit één artikel dat dezelfde formulering kende als het artikel dat werd geïntroduceerd in 1922. Het instellen van deze andere openbare lichamen ging ook na 1938 voort, nog steeds veelal in de vorm van territoriale decentralisatie. Zo zijn in 1942 en 1955 openbare lichamen ingesteld voor de Noordoostelijke polder^[12] respectievelijk de Zuidelijke IJsselmeerpolders^[13] en zijn de ‘Duitse’ drostambten Elten en Tudderden^[14] vanaf 1951 tot hun teruggave aan Duitsland in 1960 als openbaar lichaam bestuurd.^[15] Ook het instellen van openbare lichamen in een gemeenschappelijke regeling waarbij een of meer provincies betrokken waren, werd door sommigen tot de grondwetsherziening van 1983 geschaard onder dit artikel. Ten aanzien van deze samenwerkingsverbanden zou de Grondwet daarvoor niet dezelfde mogelijkheden bieden als ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen waarbij alleen gemeenten betrokken waren.^[16]

De grondwetsherziening van 1983 beoogde geen inhoudelijke wijziging aan te brengen. Omwille van wetssystematiek zijn beide varianten van openbare lichamen ondergebracht in één artikel en is dit artikel ondergebracht in het nieuwe decentralisatiehoofdstuk (hoofdstuk 7). Voor de instelling van openbare lichamen in het kader van een gemeenschappelijke regeling waarbij (ook) provincies betrokken zijn, is een beroep op dit artikel overbodig geworden, nu artikel 135 Grondwet dit expliciet mogelijk maakt (zie verder het commentaar op dat artikel).

Met het indienen van een eerste lezing tot grondwetsherziening ondernam het eerste kabinet-Kok in 1997 een poging artikel 134 ingrijpend te wijzigen. Hierdoor zou de grondwettelijke grondslag voor ‘andere openbare lichamen’ vervallen en zou – deels in plaats daarvan (zie paragraaf 2) – een grondwettelijke basis voor zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) worden gecreëerd.^[17] Het voorstel werd buitengewoon kritisch ontvangen door zowel de Raad van State^[18] als de Tweede Kamer.^[19] Gevoed door deze kritiek trok het tweede kabinet-Kok het voorstel in en

gaf zij aan voorrang te geven aan de totstandkoming van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.^[20] Overigens was in dit voorstel eveneens voorzien in wijziging van artikel 135 en schrapping van artikel 136. Hoewel de kritiek op het voorstel nauwelijks betrekking had op deze onderdelen, zijn ook deze door de intrekking van het voorstel niet van de grond gekomen (zie daarvoor de commentaren bij die artikelen).

Het artikel bleef dus zoals het was en blijft daarmee inhoudelijk nauwelijks verschillen van de regeling die in 1938 zijn beslag kreeg. Daarmee is het echter niet stil gebleven aan dit front. De laatste jaren heeft zich onder de vigeur van dit artikel een aantal belangrijke wetgevingstrajecten voltrokken. De meest drastische daarvan is zonder meer de algehele opheffing van de product- en bedrijfsschappen per 1 januari 2015 (zie paragraaf 4).^[21] Ook de incorporatie van de voormalig Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: Caribisch Nederland) in de (Europees-)Nederlandse rechtsorde vanaf 10 oktober 2010 geschiedde over de band van dit artikel; zij werden ‘ander openbaar lichaam’, waardoor deze constructie wederom werd ingezet voor territoriale decentralisatie. Alleen ten aanzien de beroepsorganisaties blijft het wat stiller. Recentelijk – in 2012 – werd nog de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants ingesteld (via artikel 2 van de Wet op het accountantsberoep). Feitelijk betrof dit echter een fusie van de reeds bestaande openbare lichamen NIVRA (Nederlands Instituut van Registeraccountants) en NOvAA (Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten).

2. OPENBARE LICHAMEN

Openbare lichamen worden in Grondwet noch wet gedefinieerd. Van oudsher bestond niettemin consensus over het gegeven dat openbare lichamen kunnen worden gezien als publiekrechtelijke abstracties van gemeenschappen van personen (of in voorkomende gevallen bedrijven) met gemeenschappelijke belangen. Deze ‘belangengemeenschappen’ kunnen zich *territoriaal* manifesteren. In dit verband kunnen openbare lichamen worden aangetroffen als de Staat, de provincie en de gemeente, maar ook openbare lichamen in het kader van gemeenschappelijke regelingen tussen provincies en/of gemeenten (zie daarover verder het commentaar op artikel 135). Gemeenschappen die worden gedefinieerd via *functionele* belangen kunnen ook in de vorm van een openbaar lichaam worden geabstraheerd. Dit zien we bijvoorbeeld bij de Nederlandse Orde van Advocaten of de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants. Soms kunnen deze functionele belangengemeenschappen eveneens territoriaal georganiseerd zijn. In dat kader kan worden gewezen op waterschappen.

Via de genoemde publiekrechtelijke abstracties (de openbare lichamen) kunnen de deelgenoten binnen een gemeenschap tot besluitvorming ten aanzien van hun eigen belangen komen. Daarvoor is wel vereist dat deze deelgenoten op zijn minst de mogelijkheid wordt geboden de samenstelling van de besluitvormende organen binnen het openbare lichaam te beïnvloeden. Andersom verschaffen zij de openbare lichamen en hun organen hiermee een legitimatie voor de uitoefening van

hun bevoegdheden. Aldus kennen openbare lichamen doorgaans een vorm van (interne) democratie en zijn zij binnen hun gemeenschap doorgaans bevoegd bindende besluiten te nemen, waaronder het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen). De klassieke koppeling van een openbaar lichaam aan een onderliggende belangengemeenschap zou betekenen dat deze publiekrechtelijke status moet worden onderscheiden van andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Dat wil niet zeggen dat openbare lichamen geen krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen zijn (integendeel, dat zijn ze wel), maar dat voor de status van openbaar lichaam dus méér vereist is.

De kern van het onderscheid tussen openbare lichamen en andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen schuilt in het gegeven dat het bestaansrecht van laatstgenoemden niet is gekoppeld aan een onderliggende gemeenschap. Het bestaansrecht van deze rechtspersonen schuilt veeleer in het bewerkstelligen van een zekere mate van (onder meer financiële en beleidsmatige) verzelfstandiging ten opzichte van de klassieke staatsorganen. Meer specifiek: in dit kader was (en is) het instellen van *specifieke* krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen in veel gevallen ingegeven door de wens binnen die rechtspersonen een eigenstandige positie te creëren voor zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Enigszins terzijde, maar terminologisch wel van belang: het juridische debat ging en gaat uiteindelijk om de vraag of er verschil bestaat tussen openbare lichamen en andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen en niet om de vraag of verschil bestaat tussen openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen. Dat laatste verschil is een gegeven; puur omwille van 'publiekrechtelijke anatomie' kunnen *organen* immers nooit *lichamen* zijn. Organen kunnen wel *onderdeel* zijn van een lichaam. Omdat het debat zich met name toespitst op de status van specifieke publiekrechtelijke rechtspersonen waaronder zelfstandige bestuursorganen opereren, worden beide (de rechtspersoon en hun organen) soms met elkaar vereenzelvigd.

In ieder geval tot 1989 kwam het bovenstaande overeen met de opvatting van de regering. Dit blijkt uit de in dat jaar verschenen "Notitie functionele decentralisatie".^[22] Met een beroep op de gemeenschapsgedachte onderscheidde de regering functionele *decentralisatie* door middel van openbare lichamen in de zin van artikel 134 nog nadrukkelijk van andere vormen van functioneel *bestuur* door middel van zelfstandige bestuursorganen.

Later wordt het onderscheid troebeler. Ten tijde van de eerder gememoreerde poging tot grondwetsherziening in 1997 (ter constitutionalisering van zbo's) merkt de regering ten aanzien van openbare lichamen namelijk ineens op dat "onduidelijkheid bestaat over het begrip". Mede daardoor meende zij 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." Desondanks wenste de regering de openbare lichamen voor beroep en bedrijf behouden als een afzonderlijke categorie; de 'andere openbare lichamen' vonden dergelijke genade niet. Met de grondwettelijke verankering van de zbo's zou juist hieraan niet langer behoefte bestaan, te meer

omdat de regering zich op het standpunt stelde dat de organen van deze ‘andere openbare lichamen’ reeds konden worden gerekend “tot de ruime categorie zelfstandige bestuursorganen”.^[23] De juridische redenering achter het laatstgenoemde citaat is wonderlijk. Met een beroep op de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb werd gesteld dat “dat organen van PBO-lichamen bestuursorgaan in de zin van die wet zijn” en dat uit hun zelfstandige positie “tot voor kort” werd afgeleid dat zij daarmee ook zelfstandige bestuursorganen moesten zijn. De redenering is allereerst merkwaardig nu zij overduidelijk niet ziet op de nu juist af te schaffen ‘andere openbare lichamen’, maar op de te behouden openbare lichamen voor bedrijf (“PBO-lichamen”). Verder bevreemdt het dat ten aanzien daarvan – voor zover dit kennelijk bedoeld was als een redenering naar analogie – in het citaat zelf wordt aangegeven dat dit standpunt inmiddels verlaten was (via de woorden “tot voor kort”). Ook overigens gaf de redenering blijk van gebrekkig inzicht in de praktijk van de ‘andere openbare lichamen’. Wie had gekeken naar deze praktijk, zou tot een andere conclusie zijn gekomen. Immers, deze worden in belangrijke mate gebruikt voor bijzondere vormen van *territoriale decentralisatie* (doorgaans gelijkend op gemeenten, zie paragraaf 1), waarbij van *functionele decentralisatie* geen sprake is, laat staan van vormen van *functioneel bestuur*, zoals zelfstandige bestuursorganen.^[24]

Het herzieningsvoorstel werd ingetrokken, maar de verwarring bleef voortbestaan. Zo wees de Hoge Raad in 2008 een opmerkelijk arrest waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon achter een zbo (in casu het Kadaster) werd aangemerkt als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. Het arrest betrof de toepassing van artikel 15 van de Wet belastingen van rechtsverkeer. Dit artikel stelt openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 Grondwet vrij van bepaalde belastingen. De Hoge Raad overwoog: “dat de grenzen van het begrip ‘(andere) openbare lichamen’ in het kader van art. 134 Grondwet niet scherp omschreven zijn (...). Gelet op dit een en ander is belanghebbende (*het Kadaster, WvdW*) — een publiekrechtelijk lichaam met publieke taken — voor de toepassing van de vrijstelling van art. 15 lid 1 aanhef en letter c van de wet aan te merken als een ‘openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet’.”^[25] Hiermee lijkt de Hoge Raad af te wijken van een eerder ingezette lijn, waarin openbare instellingen zoals de Rijksuniversiteit Groningen nadrukkelijk niet werden aangemerkt als openbaar lichaam (Grafheuvelarrest).^[26] De toevoeging “voor de toepassing van de vrijstelling van art. 15 lid 1 aanhef en letter c van de wet” is overigens niet zonder betekenis. In deze zaak stond de Hoge Raad namelijk voor de opgave de letter van de wettekst de verenigen met het uit de wetsgeschiedenis gedestilleerde doel ervan, namelijk dat de belastingvrijstelling zou hebben te gelden “voor zoveel mogelijk publiekrechtelijke lichamen”.^[27] Dit laat de vraag open of de interpretatie van de Hoge Raad ten aanzien van openbare lichamen ook buiten het bestek van de Wet belastingen van rechtsverkeer moet worden gevolgd.

Voor zover inhoudelijk besproken,^[28] is de redenering die de Hoge Raad ten beste geeft buitengewoon kritisch ontvangen.^[29] Ook in dit commentaar zal de redenering van de Hoge Raad niet worden doorgetrokken tot gevallen buiten de

werkingsfeer van de Wet belastingen van rechtsverkeer. De redenering miskent namelijk de historische verklaring – het gemeenschapsmotief – voor de introductie van de openbare lichamen. Belangrijk is bovendien de aan dit motief verwante normatieve verwachting die moet worden ingelost bij de status van openbaar lichaam. Juist door vast te houden aan het gemeenschapsmotief, kunnen eisen worden gesteld aan de democratische inrichting van de bevoegdheidsuitoefening door openbare lichamen. Vooral hierin heeft ooit (in 1922) de reden gelegen deze openbare lichamen überhaupt van een grondwettelijke basis te voorzien. Als publiekrechtelijk verkregen rechtspersoonlijkheid het enige criterium zou zijn en daarmee het normatieve element zou worden losgelaten, heeft een bepaling als deze in de vorm van een grondwetsartikel geen enkele onderscheidende waarde.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat de tijd niet rijp zou zijn voor een grondwettelijke verankering van zbo's. Integendeel, hiervoor zijn goede redenen.^[30] Deze redenen zijn echter niet gelegen in de in het bestaan van een onderliggende belangengemeenschap, maar in het creëren van waarborgen ten aanzien van de uitoefening van bestuursbevoegdheden door entiteiten die vanwege hun onafhankelijke positie ten opzichte van regering en Kamers in sterk verminderde mate kunnen worden onderworpen aan democratische controle. Een dergelijke grondwetsherziening zou dus juist niet moeten worden gebruikt om de verschillen tussen openbare lichamen, zbo's en de onderliggende krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen te maskeren (hetgeen de uitkomst was geweest als het in 1997 genomen initiatief de eindstreep zou hebben gehaald), maar vooral om deze verschillen inzichtelijk te maken.

3. BEROEPSORGANISATIES

Van de openbare lichamen ex artikel 134 Grondwet worden *de openbare lichamen voor beroepen* als eerste genoemd. De ontwikkeling hiervan vond slechts op beperkte schaal plaats. Anders dan de bedrijfslichamen (zie volgende paragraaf) bestaan zij niettemin nog steeds. Genoemd zijn reeds de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) uit 1952 en de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (NBA) uit 2012 (zie paragraaf 1). Verder kan worden gewezen op openbare lichamen voor de beroepsgroepen van loodsen, notarissen en gerechtsdeurwaarders en octrooigemachtigden. Afgezien van de loodsen, valt op dat deze beroepsorganisaties vooral worden opgericht voor juridische of parajuridische beroepen.^[31] Bijbehorende organisaties zijn: de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC, 1988), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB, 1999), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG, 2001) en de Orde van Octrooigemachtigden (OvO, 2002). In veel gevallen betreft dit overigens een publiekrechtelijke voortzetting van reeds bestaande (op privaatrechtelijke leest geschoeide) instellingen.^[32]

Krachtens het tweede en derde lid van artikel 134 is het aan de formele wetgever de taken en de inrichting van, alsmede het toezicht op de beroepsorganisaties te regelen. Anders dan het geval was ten aanzien van de bedrijfslichamen bestaat ten

aanzien van beroepsorganisatie niet zoiets als een algemene ‘Wet op de beroepsorganisaties’. Dit betekent dat het steeds de specifieke, op de betreffende beroepsorganisatie gerichte, wet is waarmee invulling wordt gegeven aan de grondwettelijke opdrachten uit artikel 134, tweede en derde lid. Ten aanzien van de hierboven genoemde beroepsorganisaties gebeurt dit dan ook in respectievelijk de Advocatenwet, de Wet op het accountantsberoep, de Loodsenwet, de Wet op het notarisambt, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Rijksoctrooiwet.

Als gezegd mag van een openbaar lichaam worden verwacht dat de deelgenoten binnen de betreffende belangengemeenschap invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming daarbinnen. Elk op hun eigen manier voorzien bovengenoemde wetten hierin.

- De OvO heeft de meest eenvoudige – op een privaatrechtelijke vereniging gelijkende – structuur. Alle octrooigemachtigden vormen gezamenlijk de orde en zijn lid van de algemene vergadering van de orde (artikel 23d en 23e Rijksoctrooiwet). Deze algemene vergadering benoemt de leden van het bestuur en een raad van toezicht (artikel 23e en 23f Rijksoctrooiwet). Binnen de grenzen van de wet komt aan deze algemene vergadering eveneens verordenende bevoegdheid toe (artikel 23h Rijksoctrooiwet).

- De inrichting van de NLC is vergelijkbaar, met eveneens een belangrijke rol voor de ledenvergadering. Alle registerloodsen hebben toegang tot deze vergadering. Ook deze ledenvergadering heeft verordenende bevoegdheid (artikel 15 Loodsenwet) en benoemt de voorzitter van de NLC. De inrichting verschilt van de OvO doordat ook wordt gewerkt met territoriale onderverdelingen: de vier regionale loodsencorporaties. De algemene raad van de NLC (het bestuur) wordt gevormd door de eerdergenoemde voorzitter en de voorzitters van de regionale loodsencorporaties (artikel 6 en 8, tweede lid, Loodsenwet).

- Hoewel er duidelijke verschillen bestaan, is de inrichting van de NBA vergelijkbaar met die van de NLC. Ook de NBA kent een voor alle accountants toegankelijke ledenvergadering, waaraan – binnen de grenzen van de wet – verordenende bevoegdheid toekomt (artikel 5 Wet op het accountantsberoep). Verder kent de NBA eveneens onderverdelingen, zij het dat deze niet territoriaal, maar functioneel bepaald zijn. In de drie zogeheten ‘ledengroepen’ zijn accountants verenigd “naar de aard van hun werkzaamheden of hun functie als accountant” (artikel 16 Wet op het accountantsberoep). Deze ledengroepen worden bij verordening van de NBA ingesteld.^[33] De ledenvergadering bepaalt het aantal leden van het bestuur en benoemt daarvan de meerderheid van de leden. Het bestuur wordt gecompleteerd door afgevaardigden van de ledengroepen; uit deze bestuursleden benoemt de ledenvergadering een voorzitter (artikel 12 en 14 Wet op het accountantsberoep).

- In de NOvA is de interne democratie iets indirecter georganiseerd via het college van afgevaardigden. In dit ‘advocatenparlement’^[34] zijn advocaten vertegenwoordigd uit de verschillende arrondissementen. Deze vertegenwoordigers

worden gekozen door een vergadering van alle advocaten in die arrondissementen (zie vooral artikel 17a en 20 Advocatenwet). Het college heeft verordenende bevoegdheid en benoemt de leden van de algemene raad (het bestuur), waaronder de deken (artikel 19 en 28 Advocatenwet).

- De inrichting van de KNB doet denken aan die van de NOvA. De verordenende bevoegdheid ligt bij de ledenraad (artikel 69 Wet op het notarisambt), alsmede de bevoegdheid om het bestuur van de KNB te benoemen (artikel 71 Wet op het notarisambt). Deze ledenraad komt voort uit de arrondissementsgewijs georganiseerde 'ringen'. Lid van de ledenraad zijn de door de 'ringvergaderingen' benoemde voorzitters van de 'ringbesturen', alsmede een additioneel lid uit iedere ring. Net als in de NLC bestaat binnen de KNB eveneens een nationale algemene ledenvergadering. Deze algemene ledenvergadering beraadslaagt over ontwerp-verordeningen (artikel 89 en 90 Wet op het notarisambt), maar stelt deze dus niet vast.

- De organisatie van de KBvG is nagenoeg identiek aan die van de KNB, met een ledenraad, een bestuur en een algemene ledenvergadering (artikel 58 Gerechtsdeurwaarderswet). Ten aanzien van de leden van de ledenraad geldt eveneens een zekere territoriale spreiding, met dit verschil dat deze leden niet worden gekozen door regionale afdelingen, maar door de algemene ledenvergadering en dat de territoriale spreiding niet wordt bepaald aan de hand van de rechtbank-arrondissementen, maar aan de hand van de ressorten van de gerechtshoven (artikel 63 Gerechtsdeurwaarderswet). De bevoegdheden van de verschillende organen, alsmede hun onderlinge verhouding is voor het overige nagenoeg identiek aan de organisatie van de KNB.

Uit het bovenstaande blijkt dat de wetgever telkens gebruik heeft gemaakt van de grondwettelijke mogelijkheid tot het verlenen van verordenende bevoegdheid aan deze openbare lichamen. Bedacht moet echter worden dat deze verordenende bevoegdheid beperkt is. Functionele decentralisatie wordt immers gekenmerkt door een *gesloten* huishouding. De geslotenheid van de huishouding komt nadrukkelijk naar voren in het wetgevende kader ten aanzien van de genoemde beroepsorganisaties, soms door middel van een limitatieve opsomming van de onderwerpen ten aanzien waarvan verordeningen kunnen worden gemaakt (OvO),^[35] soms door aan te geven dat de verordenende bevoegdheid slechts bestaat wanneer de wet met betrekking tot specifieke onderwerpen (nadere) regeling van onderwerpen voorschrijft (KNB en KBvG).^[36] Ten aanzien van andere beroepsorganisaties (NOvA, NBA en NLC) wordt expliciet of impliciet bepaald dat de verordenende bevoegdheid uitsluitend kan worden benut ter vervulling van de taken die krachtens de wet zijn opgedragen aan de beroepsorganisatie en kan voorts worden gewezen op niet-limitatieve opsommingen waaruit niettemin kan worden afgeleid aan welke onderwerpen moet worden gedacht.^[37] Op de websites van de betreffende beroepsorganisaties wordt doorgaans bijgehouden welke verordeningen zij hebben vastgesteld. Veelal heeft een groot aantal verordeningen betrekking op de interne organisatie van de beroepsorganisatie

(vergaderreglementen, vergoedingen, klachtregelingen etc.). Verder vallen verordeningen op met betrekking tot beroepsopleidingen en toetsing binnen dat kader.^[38]

Ook het toezicht wordt grotendeels geregeld door genoemde wetten.^[39] Dit toezicht bestaat voornamelijk uit de ook in de Grondwet genoemde (schorsings- en vernietigingsbevoegdheid voor de Kroon^[40], uit verschillende meldingsplichten (aan ministers) en uit een opvallend groot aantal goedkeuringsregimes ten aanzien van de door de beroepsorganisatie uitgevaardigde verordeningen (soms betreft dit alle verordeningen, soms alleen ten aanzien van verordeningen over specifieke onderwerpen).

4. DE SER EN DE PRODUCT- EN BEDRIJFSCHAPPEN

De ratio achter de Wet op de bedrijfsorganisatie van 1950 was gelegen in het creëren van een meer zelfstandige organisatie van het bedrijfsleven. De wet maakte een onderscheid tussen productschappen (voor verschillende bedrijven die niettemin betrokken waren in eenzelfde productieketen, zoals zuivel of dranken) en bedrijfschappen (voor bedrijven met een vergelijkbare functie in het economisch verkeer, zoals horeca). Om uiteenlopende redenen is dit op de lange duur geen succes gebleken. De verschillende product- en bedrijfschappen werden dan ook voortdurend geconfronteerd met reorganisatie, fusie en afschaffing.^[41] De categorische afschaffing van deze bedrijfslichamen in 2015 vloeide rechtstreeks voort uit het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte.^[42] Bij de in dat kader noodzakelijke wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie gaf de regering verschillende redenen. Zo zorgden de verdergaande integratie van de Europese interne markt (alsmede de algemene tendens van globalisering) voor de afname van het belang van nationale markten. Verder werd gewezen op de grotere mondigheid van ondernemers en een algemene daling in hun organisatiegraad, gekoppeld aan het gebrek aan draagvlak voor de in hun belang opererende bedrijfslichamen. Ten slotte bleek ook het voorkomen van bureaucratisering en de vermindering van regeldruk een belangrijke reden de stekker uit de publiekrechtelijke bedrijfslichamen te trekken.^[43]

Anders dan ten aanzien van de waterschappen (zie het commentaar bij artikel 133) blokkeert de Grondwet een dergelijke afschaffing niet. Nu het eerste lid van artikel 134 facultatief geformuleerd is (een ‘kan’-bepaling), is het inderdaad aan de formele wetgever om te bepalen in hoeverre er behoefte aan dergelijke openbare lichamen bestaat.

Wat betreft de *openbare lichamen voor het bedrijf* is alleen de SER overgebleven. Bij de hierboven gememoreerde wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie zijn de artikelen over de SER grotendeels intact gebleven en is de wet bovendien herdoopt tot Wet op de Sociaal-Economische Raad. De SER is nog steeds een openbaar lichaam en beschikt als zodanig nog steeds over een (beperkte) verordenende bevoegdheid. Artikel 32 van de Wet op de SER biedt echter

uitsluitend verordenende bevoegdheid ten aanzien van onderwerpen waarvan de regeling of nadere regeling bij wet aan de SER is overgelaten.^[44] Met het wegvallen van de overige publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (ten aanzien waarvan de SER een belangrijke toezichthouder was) laat de praktijk echter een ontwikkeling zien, waarin de SER zich vooral onderscheidt als een adviescollege en als platform voor structureel overleg tussen de overheid en sociale partners (werknemers- en werkgeversorganisaties).^[45]

5. ANDERE OPENBARE LICHAMEN: CARIBISCH NEDERLAND

Hoewel de categorie van ‘andere openbare lichamen’ sinds haar totstandkoming in 1922 heeft opengestaan voor vormen van functionele decentralisatie, is deze categorie in 2010 afgestoft en wederom benut voor een bijzondere vorm van territoriale decentralisatie. Nu betrof het de incorporatie van de eilandgebieden van Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) in de rechtsorde van het land Nederland. Voor deze constructie is gekozen omwille van de bijzondere positie die deze eilandgebieden in de Nederlandse rechtsorde innemen. Deze positie is weliswaar vergelijkbaar met die van Nederlandse gemeenten, maar wijkt daarvan op wezenlijke punten af. Hierdoor werd incorporatie onder de reguliere gemeentestructuur van artikel 123 tot en met 132 Grondwet niet aangewezen geacht. De afwijkingen zullen hieronder worden besproken. Alvorens dat te doen, moet iets worden opgemerkt over de keuze voor het onderbrengen van deze eilandgebieden onder de paraplu van artikel 134 Grondwet.

Het aanwenden van artikel 134 Grondwet als juridische basis voor de incorporatie van Caribisch Nederland is wel bekritiseerd. Betoogd is dat de precedentes van de hierboven aangehaalde voormalige openbare lichamen in het kader van inpoldering en de annexatie van Elten en Tudderden hiermee onvergelijkbaar waren, nu deze openbare lichamen werden ingesteld ofwel voor “gebieden waar de bevolking ontbrak of die nog niet die eenheid bezaten die voor een gemeente noodzakelijk is om zelfstandig uit de eigen gemeenschap voortgekomen organen te vormen”, ofwel ter “compensatie voor de geleden oorlogsschade en beveiliging tegen nieuw Duits gevaar.”^[46] De kritiek overtuigt slechts in beperkte mate. In de ingepolderde gebieden was vanaf een zeker moment wel degelijk sprake van bevolking en daarmee in ieder geval van een begin van gemeenschapsvorming.^[47] Het sentiment achter deze kritiek kan niettemin worden onderschreven. Nu de eilandgebieden zich voor onbepaalde tijd aan het land Nederland hebben verbonden, ligt het in de rede dat zij op een zeker moment zullen worden ingebed in een staatsrechtelijke structuur die iets meer waarborgen biedt dan artikel 134 biedt aan ‘andere openbare lichamen’. Laatstgenoemde status zou vanuit dat perspectief moeten functioneren als tijdelijke oplossing, net als dit het geval was bij de eerdergenoemde ingepolderde gebieden. Dit kan door de bijzondere positie van de Caribisch Nederlandse eilandgebieden ofwel grondwettelijk te expliciteren, ofwel deze bijzondere positie weg te nemen en deze (op termijn) onder te brengen in de reguliere gemeentestructuur. Dat de inbedding als ‘ander openbaar lichaam’ inderdaad een tijdelijke beoogt te zijn, is door de regering onderschreven door

middel van een thans aanhangig voorstel tot grondwetsherziening.^[48] Hierin wordt gekozen voor de eerste optie: een nieuw in te voegen artikel 132a Grondwet waarin het Caribische deel van Nederland expressis verbis wordt genoemd. Afwijking van de reguliere gemeentestructuur blijft hierin mogelijk, maar het voorgestelde artikel biedt de besturen van de eilandgebieden meer grondwettelijke waarborgen dan artikel 134 biedt, door vrijwel alle relevante grondwetsbepalingen die (mede) betrekking hebben op gemeenten (artikel 124, 125 en de artikelen 127 tot en met 132) van overeenkomstige toepassing te verklaren. Hierdoor ontstaan grondwettelijke waarborgen met betrekking tot autonomie en medebewind, het hoofdschap van de eilandsraad, verordenende bevoegdheid, de overdracht van autonome bevoegdheden, verkiezingen, de benoeming van de gezaghebber en het toezicht). Dat sommige grondwetsartikelen in deze opsomming ontbreken, hoeft niet te worden gezien als een verslechtering van de positie van de Caribische openbare lichamen. Hiervoor bestaan namelijk goede inhoudelijke of wetstechnische redenen. Zo hoeven grondwetsartikelen die spreken over openbare lichamen (zoals 135 en 136) niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard, aangezien deze op de openbare lichamen van Caribisch Nederland *qualitate qua* van toepassing zullen zijn. Omdat het voorgestelde artikel 132a Grondwet reeds een bepaling bevat over het instellen en opheffen van deze Caribische openbare lichamen, is een verwijzing naar artikel 123 Grondwet eveneens overbodig. Overeenkomstige toepassing van de artikelen 126 en 133 Grondwet is overbodig nu de openbare lichamen niet binnen een provincie vallen, respectievelijk omdat zij hun eigen waterbeheer zullen verzorgen.^[49] Overeenkomstige toepassing van artikel 134 Grondwet zou onlogisch zijn, nu het juist de bedoeling van het wetsvoorstel is deze openbare lichamen weg te halen onder de werking van dat artikel.

Aldus het voorgestelde artikel 132a. Zo ver is het echter nog niet. Derhalve moet iets worden opgemerkt over de *huidige* juridische structuur. De huidige afwijkingen ten opzichte van reguliere gemeenten schuilen in zowel de interbestuurlijke verhoudingen van deze openbare lichamen met andere (Nederlandse) openbare lichamen, als in de intrabestuurlijke verhoudingen. Wat betreft dat laatste vallen de verschillen overigens mee. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: WolBES) creëert voor deze openbare lichamen een bestuursstructuur die sterk lijkt op die van gemeenten, zij het dat de verschillende organen andere benamingen kennen (gezaghebber, bestuurscollege en eilandsraad versus burgemeester, college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad, hoofdstuk III WolBES). Voorts bestaan er verschillen in de regeling van de samenstelling van het bestuur. Zo is de invloed van de eilandsraad op de benoeming en het ontslag van de gezaghebber, kleiner dan de invloed die de gemeenteraad heeft ten aanzien van de benoeming en het ontslag van de burgemeester en bestaan er voor het lidmaatschap van de eilandsraad incompatibiliteiten die ten aanzien van het gemeenteraadslidmaatschap niet (meer) voorkomen. Ook de autonomie van de eilandgebieden strekt zich – hoewel zij niet grondwettelijk is gegarandeerd – uit over min of meer dezelfde terreinen als de gemeentelijke (artikel 136, eerste lid, WolBES).

De verschillen zitten vooral in de interbestuurlijke verhoudingen, in het medebewind, maar ook in wetgeving die in beginsel buiten die sfeer blijft. In de interbestuurlijke verhoudingen valt allereerst op dat voor deze ‘bijzondere gemeenten’ geen overkoepelende provinciestructuur voorhanden is. Dit levert problemen op voor het indirecte kiesrecht ten aanzien van de Eerste Kamer dat de inwoners van deze eilandgebieden behoort toe te komen (zie verder de commentaren op de artikelen 55 en 130 Grondwet). Ook is het toezicht en de coördinatie hierdoor deels anders georganiseerd. In dit kader speelt de in artikel 187 WolBES geïntroduceerde Rijksvertegenwoordiger een prominente rol. Zo kent artikel 204 WolBES uiteenlopende toezichtsbevoegdheden (rapportage aan ministers, goedkeuring van verordeningen, van benoemingen/ontslagen en van het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten) toe aan deze Rijksvertegenwoordiger. Wat betreft de uitoefening van taken in medebewind zijn de verschillen met ‘reguliere’ gemeenten het grootst. Gelet op wezenlijke verschillen in afstand, taal, cultuur, klimaat, economie etc. kan niet alle Nederlandse medebewindsvorderende wetgeving onverkort op deze eilandgebieden van toepassing zijn. Hierdoor geldt bijvoorbeeld voor de openbare lichamen van Caribisch Nederland een ‘eigen’ omgevingsrechtelijk regime middels de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.^[50]

Het is echter niet alleen de medebewindsvorderende regelgeving die ten aanzien van Caribisch Nederland verschilt. Sowieso is sprake van een – deels – eigen rechtsorde voor deze openbare lichamen, doordat grote delen van de regelgeving middels algemene en bijzondere wetten (ongeacht of hierbinnen een taak is weggelegd voor de organen van de openbare lichamen) voor Caribisch Nederland voorziet in een van Nederland afwijkend regime. Het burgerlijkrecht en burgerlijk proces recht, het straf(proces)recht en het algemene (alsmede grote delen van het bijzondere) bestuursrecht zijn in Caribisch Nederland geregeld op een wijze die nauwer aansluit bij de vergelijkbare regelingen van de omringende Caribische landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten). Dit vergemakkelijkt de rechtspraak, nu deze ook voor Caribisch Nederland wordt verzorgd door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Overigens verschilt dit recht (in ieder geval waar het betreft het burgerlijk (proces)recht en het straf(proces)recht) nu ook weer niet zoveel van het in Nederland geldende recht, nu artikel 39 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden voorschrijft dat dit in alle landen van het Koninkrijk zoveel mogelijk overeenkomstig geregeld wordt (concordantiebeginsel).

6. JURISPRUDENTIE

- HR 10 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7739, AB 2007/8 met noot W.P. Boor
- HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, NJ 1988/303 met noot Th. W. van Veen

7. LITERATUUR

- M.M. Bense en E.B. Pronk, Constitutionele aspecten bij de staatkundige hervorming van het Koninkrijk, in: TvCR, januari 2010, p. 61-68
- H.G. Hoogers, De BES-eilanden, de Grondwet en het Europese recht. Over constitutionele en Europeesrechtelijke consequenties van de handhaving van de LGO-status van de BES-eilanden, in RegelMaat 2009/1
- Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, december 2003
- L.J.J. Rogier, Beginselen van Caribisch Staatsrecht, Boom Juridische uitgevers – Den Haag, 2012
- L.F.M. Verhey, De opname van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel: een breinbreker voor de wetgever, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Kluwer – Deventer, 2009
- S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, Kluwer – Deventer, 2009
- M. West, Territoriale decentralisatie en artikel 134 van de Grondwet. Een kritische beschouwing naar aanleiding van de opname van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel, in AA juni 2011, p. 419-428

8. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 152, eerste lid, Gw 1938: De wet kan voor bepaalde beroepen en bedrijven en groepen daarvan, alsmede voor het beroeps- en bedrijfsleven in het algemeen, lichamen instellen, ten einde regeland op te treden (art. 159, eerste lid, Gw 1953).

Tweede lid, eerste volzin:

Art. 152, tweede lid, Gw 1938: De samenstelling, inrichting en bevoegdheid van deze lichamen worden door de wet geregeld (art. 159, tweede lid, Gw 1953).

Tweede lid, tweede volzin:

Art. 194 Gw 1922: De wet kan aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven (art. 155 Gw 1938; art. 162 Gw 1953).

Art. 153 Gw 1938: De wet kan aan deze lichamen verordenende bevoegdheid geven (art. 160 Gw 1953).

Derde lid:

Art. 154 Gw 1938: De besluiten van deze lichamen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, kunnen worden geschorst en vernietigd volgens regels bij de wet te stellen.

De wet kan bepaalde besluiten dezer lichamen aan goedkeuring onderwerpen, volgens door haar te stellen regels (art. 161 Gw 1953).

NOTEN

1. Zie ook de algemene inleiding bij dit hoofdstuk.
2. Zie bijvoorbeeld de historische versies van dit artikel op de website www.denederlandsegrondwet.nl.
3. Wet van 5 juni 1913, Stb. 193/ 203.
4. Kamerstukken II, 1911- 1912, 56 nr. 38.
5. Zie voor een inhoudelijke bespreking verder F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Gouda Quint, Arnhem – 1925, p. 334 e.v. en R. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht (tweede deel), H.D. Tjeenk Willink & Zn, zesde druk, Haarlem – 1947, p. 400 e.v.
6. B. Kolff, Autonomo Havenbestuur. Een onderzoek naar het bestuur der haven van Rotterdam aan de hand van Britsche en Fransche gegevens. (Diss.), Van Doesburgh, Leiden 1928 of H.J.D. van Lier en W.F. Lichtenauer, Het vraagstuk der Havenschappen. Een bestuursprobleem, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage 1927.
7. Wet van 31 mei 1937, Stb. 1937/ 521.
8. Zie Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 24 januari 1936, No. 41, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene partieele herziening van de Grondwet, 's- Gravenhage – Algemeene Landsdrukkerij 1936, p. 9- 10.
9. Als grondslag voor de product- en bedrijfsschappen was deze toevoeging overbodig, nu dit reeds mogelijk was onder artikel 194 van de Grondwet-1922, zie ook Kamerstukken II, 1975- 1976, 13994 nr. 3, p. 3.
10. Wet van 27 januari 1950, Stb. 1950/ K22.
11. Wet van 23 juni 1952, Stb. 1952/ 365.
12. Besluit van de secretarissen- generaal van de Departementen van Binnenlandse Zaken, van Waterstaat en van Landbouw en Visserij van 28 juli 1942, Stcrt. 1942/ 151 (bezettingsmaatregel).
13. Wet van 10 november 1955, Stb. 1955/ 521.
14. Wet van 26 september 1951, Stb. 1951/ 434.
15. Overzicht ontleend aan P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (deel II), W.E.J. Tjeenk Willink, tweede druk, Zwolle- 1970, p. 624 e.v.
16. P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (deel II), W.E.J. Tjeenk Willink, tweede druk, Zwolle- 1970, p. 625- 626.
17. Kamerstukken II, 1997- 1998, 25629 nr. 2 (voorstel) en 3 (memorie van toelichting).
18. Kamerstukken II, 1997- 1998, 25629 B.
19. Kamerstukken II, 1997- 1998, 25629 nr. 5.
20. Kamerstukken II, 1998- 1999, 25629 nr. 6
21. Wet van 17 december 2014, Stb. 2014/ 571.

22. Kamerstukken II, 1988- 1989, 21042 nrs. 1 en 2.
23. Kamerstukken II, 1997- 1998, 25629 nr. 3, p. 3- 4.
24. Zie voor een uitgebreider overzicht van de verschillende standpunten in het debat over de verhouding tussen openbare lichamen en (andere) krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen: Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, december 2003, p. 26- 27.
25. HR 10 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7739, AB 2007/ 8 met noot W.P. Boor.
26. HR 10 november 1987, NJ 1988/ 303 met noot Th. W. van Veen.
27. Zie r.o. 3.4 van het arrest.
28. Dit gebeurde slechts mondjesmaat.
29. Zie S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, Kluwer – Deventer, 2009, p. 62 en vooral de uitgebreide, buitengewoon kritische, maar zeer overtuigende noot van W.P. Boor onder het arrest in AB 2007/ 8.
30. Zie verder vooral Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, december 2003 en W. van der Woude, Grondwet: liever baken dan ballast, in: TvCR 2015/ 1, p. 81- 85.
31. S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, Kluwer – Deventer, 2009, p. 298.
32. Zie Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet (deel III), Den Haag, december 2003, p. 26.
33. Thans kent de NBA drie ledengroepen: een ‘ledengroep van openbaar accountants’, een ‘ledengroep van intern en overheidsaccountants’ en een ‘ledengroep van accountants in business’, zie artikel 2 en volgende van de (NBA-)Verordening op de ledengroepen.
34. Term ontleend aan de website van de NOvA, zie <https://www.advocatenorde.nl/252/consumenten/organisatie-van-de-nova>.
35. Zie artikel 23h Rijksoctrooiwet.
36. Artikel 89 Wet op het notarisambt respectievelijk artikel 80 Gerechtsdeurwaarderswet.
37. Zie artikel 28 e.v. Advocatenwet, artikel 19 e.v. Wet op het accountantsberoep respectievelijk artikel 15 e.v. Loodsenwet.
38. Zie de verschillende websites: www.advocatenorde.nl, www.nba.nl, www.knb.nl, www.kbvg.nl, www.octrooigemachtigde.nl en www.loodswezen.nl.
39. Buiten deze wetten zou kunnen worden gewezen op het toezichtsregime uit de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten, dat in beginsel op de organen van deze beroepsorganisaties van toepassing zou moeten zijn.

Voorbeelden van concrete toepassing van deze wet op genoemde organen kunnen echter niet worden aangetroffen.

40. Dit komt voor ten aanzien van alle beroepsorganisaties.
41. Zie A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey en W. van der Woude, Staatsrecht, Kluwer – Deventer, twaalfde druk 2015, p. 270.
42. Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA, Den Haag 29 oktober 2012, p. 42.
43. Kamerstukken II, 2013- 2014, 33910 nr. 3, p. 2.
44. Een (beperkt) onderzoek binnen de wettendatabasewww.wetten.nl(februari 2016) geeft een indicatie dat dergelijke wettelijke opdrachten tot het vaststellen van (nadere) regelingen thans niet bestaan in andere wetten dan de Wet op de SER. De verordeningen waartoe de Wet op de SER opdracht geeft, betreffen allen meer ‘interne’ regelingen, zoals een nadere regeling van de werkwijze van de SER (artikel 31 Wet op de SER), het vaststellen van een delegatieverordening (artikel 35 Wet op de SER) en het financieel beheer van de SER (artikel 51 Wet op de SER).
45. Zie A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey en W. van der Woude, Staatsrecht, Kluwer – Deventer, twaalfde druk 2015, p. 271.
46. M. West, Territoriale decentralisatie en artikel 134 van de Grondwet. Een kritische beschouwing naar aanleiding van de opname van de BES- eilanden in het Nederlandse staatsbestel, in AA juni 2011, p. 419- 428.
47. Zo kende de stad Lelystad (voor het in 1980 een gemeente werd en aldus werd losgemaakt van het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders) een al jaren sterk stijgend inwonertal dat in 1979 reeds boven de 30.000 lag. Zie Gemeente Lelystad, Zicht op Lelystad. Trendrapport 2013, raadpleegbaar via www.lelystad.nl. Ook de Noordoostelijke polder was als openbaar lichaam wel degelijk bewoond. In 1961 – een jaar voor de instelling van de gemeente Noordoostpolder – woonden daar circa 29.000 mensen. Zie [www.noordoostpolder.nl/ Actueel/ Feiten_en_cijfers/ Ontwikkeling_van_de_bevolkingsaantallen](http://www.noordoostpolder.nl/Actueel/Feiten_en_cijfers/Ontwikkeling_van_de_bevolkingsaantallen).
48. Zie Kamerstukken I & II, 33131.
49. Zie Kamerstukken II, 2011- 2012, 33131 nr. 3, p. 3- 4.
50. Wet van 22 december 2011, Stb. 2012/ 27.

CITEER SUGGESTIE

W. van der Woude, Commentaar op artikel 134 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).