

Vergaderjaar 1988–1989

**21 042**

## **Functionele decentralisatie**

**Nr. 2**

### **NOTITIE**

#### **Inhoudsopgave**

|  | blz. |
|--|------|
| 1 Aanleiding en doel van de notitie  | 2    |
| 2 De begrippen functionele decentralisatie en zelfstandig bestuursorgaan                   | 2    |
| 3 De plaats van functionele decentralisatie binnen de organisatie van het openbaar bestuur | 4    |
| 4 <i>Functionele decentralisatie binnen de huidige bestuurspraktijk</i>                    | 6    |
| 5 Aandachtspunten met betrekking tot functionele decentralisatie                           | 7    |
| 6 Slotopmerking  | 10   |

# NOTITIE FUNCTIONELE DECENTRALISATIE

## 1 Aanleiding en doel van de notitie

In het decentralisatieoverzicht 1987 werd naast territoriale decentralisatie ook functionele decentralisatie genoemd als onderdeel van de decentralisatie-activiteiten van het kabinet. Tijdens de Uitgebreide Commissievergadering (UCV) van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 29 februari 1988 bleek er bij de Kamer behoefte te bestaan aan een nadere verduidelijking van de begrippen «functionele decentralisatie» en «zelfstandige bestuursorganen». Dit werd neergelegd in de motie-Lauxtermann c.s. (Tweede Kamer 1987-1988, 20 200, nr. 43). Met deze notitie wordt aan die motie uitvoering gegeven.

In de voorliggende notitie wordt enige (begripsmatige) helderheid verschaft omtrent het verschijnsel van de functionele decentralisatie (§ 2). Daarnaast wordt ingegaan op de plaats die de functionele decentralisatie inneemt binnen het geheel van de organisatie van het openbaar bestuur (§ 3). De plaats van functionele decentralisatie binnen de huidige bestuurspraktijk wordt in § 4 geschetst aan de hand van een inventarisatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Rijksuniversiteit Utrecht. In § 5 worden enige aandachtspunten met betrekking tot functionele decentralisatie geformuleerd. In de slotparagraaf (§ 6) wordt ingegaan op de status van de aandachtspunten en de verdere procedure.

Deze notitie beoogt een aanzet te zijn voor een discussie over de wenselijkheid en toepasbaarheid van functionele decentralisatie als bijdrage aan de verbetering van de doelmatigheid, doeltreffendheid en het democratisch gehalte van het openbaar bestuur, alsmede de criteria waaraan functionele decentralisatie daartoe moet voldoen. Zodoende wordt een eerste, algemene discussie over dit onderwerp mogelijk. Deze kan worden voortgezet mede op basis van het onlangs verschenen advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over functionele decentralisatie en het beschikbaar komen van de resultaten van een onderzoek dat door prof. mr. M. Scheltema (vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen) in mijn opdracht wordt uitgevoerd naar plaats en functie van zelfstandige bestuursorganen in het Nederlandse openbaar bestuur.

## 2. De begrippen functionele decentralisatie en zelfstandig bestuursorgaan

De discussie over functionele decentralisatie kent geen begrippenkader dat algemeen gedeeld wordt. Voor een discussie over dit onderwerp is dit een ernstige handicap die een zakelijke gedachtenwisseling in de weg staat. In deze notitie wordt daarom een aantal begrippen beknopt omschreven, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de meest gangbare opvattingen. Voor een meer uitgebreide begripsomschrijving zij verwezen naar het door prof. mr. J. B. J. M. ten Berge en prof. mr. F. A. M. Stroïnk geschreven pré-advies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur.

Voor de goede orde verdient eerst het begrip «decentralisatie» enige aandacht. Van decentralisatie wordt grofweg gesproken, wanneer bepaalde publieke taken of bevoegdheden door een «hoger» bestuursniveau aan «lagere» organen of lichamen worden overgedragen, waarbij deze organen of lichamen binnen aangegeven marges een eigen beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid krijgen bij het behartigen van deze taken of bevoegdheden.

Bij territoriale decentralisatie vindt deze overdracht plaats aan gemeenten of provincies als organen van algemeen bestuur. Bij functionele decentralisatie worden taken of bevoegdheden overgedragen aan afzonderlijke organen of lichamen van functioneel bestuur. In het vervolg van deze notitie zal steeds worden gesproken over organen van functioneel bestuur. Functioneel bestuur heeft betrekking op één bepaalde bestuurssector; algemeen (of integraal) bestuur op meerdere sectoren. Daarnaast gaat het bij functioneel bestuur, evenals bij algemeen bestuur, om de uitoefening van een publieke taak. Bepaalde typen organen van functioneel bestuur kunnen daarbij ook beschikken over regelende bevoegdheden.

In deze notitie zal worden ingegaan op functionele decentralisatie door het rijk. Voor de goede orde zij opgemerkt dat ook gemeenten en provincies taken kunnen overhevelen naar organen van functioneel bestuur. Deze vormen komen hier echter niet aan de orde.

Functionele decentralisatie betreft de overdracht van taken of bevoegdheden aan organen van functioneel bestuur. Deze organen kenmerken zich door een grote onderlinge diversiteit in juridische en organisatorische vormgeving. Op het niveau van het rijk worden doorgaans de volgende vormen onderscheiden:

a. Waterschappen, openbare lichamen van beroep en bedrijf en andere openbare lichamen.

Deze vormen kunnen gezien worden als de «klassieke» verschijningsvorm van functioneel bestuur. Zij berusten op artikel 133 Grondwet (Waterschappen) en de artikelen 134–136 Grondwet (openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen), en worden daarom ook wel genoemd als de grondwettelijke vormen van functioneel bestuur. Kenmerkend voor deze vorm van functioneel bestuur is dat er sprake is van een publiekrechtelijke zelfstandigheid en van een gemeenschapsgedachte. Met dit laatste wordt bedoeld dat een openbaar lichaam geworteld is in een bestaande gemeenschap van personen of organisaties binnen de samenleving. Het begrip openbaar lichaam heeft betrekking op publiekrechtelijke organisatievormen, waarbij:

- er sprake is van rechtspersoonlijkheid,
- de mogelijkheid bestaat voor leden van de gemeenschap (belanghebbenden) invloed uit te oefenen of de samenstelling van het bestuur van het lichaam, en
- de wetgever bij de instelling nadrukkelijk uitvoering aan artikel 134 Grondwet (openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen) heeft willen geven.

b. Zelfstandige bestuursorganen

Onder zelfstandige bestuursorganen worden die organen begrepen die zelfstandig ten opzichte van de minister hun taak uitoefenen. Zelfstandig ten opzichte van de minister wil in dit verband zeggen dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de taakuitvoering beperkt is tot hoofdlijnen. Niet voldoende is dat de taak buiten de departementale organisatie wordt uitgevoerd. Ook buiten de departementale organisatie staande organen kunnen onder de volgende verantwoordelijkheid van hun minister werkzaam zijn. Daarvan is sprake indien deze organen zich dienen te richten naar de opdrachten van deze minister. Dit blijkt veelal uit de bevoegdheid van de minister ook in individuele gevallen aanwijzingen te geven. Wanneer een orgaan in organisatorisch opzicht buiten de departementale organisatie is geplaatst maar niettemin werkzaam is onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, is het onjuist te spreken van een zelfstandig bestuursorgaan; van werkelijke zelfstan-

digheid is immers in die situatie geen sprake. Indien bij voorbeeld buitendienstambtenaren met een taak worden belast, kan niet gesproken worden van een zelfstandig bestuursorgaan, maar van deconcentratie; de hiërarchische ondergeschiktheid aan en de verantwoordelijkheid van de minister blijven dan immers in volle omvang gehandhaafd.

Zelfstandige bestuursorganen kunnen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vorm worden gegeven. Voor de vraag of er sprake is van functioneel bestuur is de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verschijningsvorm van het orgaan niet van belang, bepalend zijn de publieke bevoegdheden. Indien aan een zelfstandig bestuursorgaan publieke bevoegdheden worden overgedragen, verdient de publiekrechtelijke vorm in het algemeen de voorkeur.

Voor wat betreft het onderscheid zelfstandig bestuursorgaan – openbaar lichaam kan worden opgemerkt dat in de huidige bestuurspraktijk dit onderscheid niet altijd scherp wordt gemaakt. Het begrip zelfstandig bestuursorgaan is in de loop der tijd een verzamelbegrip geworden. Dit komt de helderheid niet ten goede. In de praktijk is de situatie gegroeid waarin organen, die beschikken over regelgevende bevoegdheden en waarbij in het bestuur een overwegende inbreng van belanghebbenden is voorzien, ook aangeduid worden als zelfstandige bestuursorganen.

### **3 De plaats van functionele decentralisatie binnen de organisatie van het openbaar bestuur**

Voor het verkrijgen van inzicht in het verschijnsel functionele decentralisatie, is het nodig te komen tot een plaatsbepaling van het functionele bestuur binnen de organisatie van het openbaar bestuur.

In de huidige praktijk van de overheidsorganisatie zijn bewegingen herkenbaar die leiden tot veranderingen in de taakverdeling tussen overheid en marktsector en in de verhouding tussen de bestuurslagen.

In het bijzonder de afstoting van taken door de overheid aan de marktsector staat in het teken van de versterking van de marktsector, waarbij de overheidsbemoeyenis met de vervulling van een taak geheel verdwijnt. Of, en onder welke voorwaarde, een produkt of dienst tot stand komt is niet langer een zorg voor de overheid. Anders is het wanneer een taak wordt uitbesteed of verzelfstandigd. Hierbij blijft de overheid verantwoordelijk voor de totstandkoming en de instandhouding van de betreffende voorziening. Bij uitbesteding aan de marktsector vindt de daadwerkelijke totstandkoming van de voorziening plaats door derden, die in een contractuele verbinding met de overheid staan. Voor de overwegingen met betrekking tot privatisering zij verwezen naar de brief van de minister van Financiën van 25 mei 1983 (T.K. 1982–1983, 17 938, nr.1) en de nota betreffende de evaluatie van het privatiseringsproces van 4 mei 1988 (T.K. 1987–1988, 17 938, nr. 42). Vanuit een gezichtspunt van functionele decentralisatie kan opgemerkt worden dat bij uitbesteding en verzelfstandiging een onderdeel van de taak in handen van de overheid blijft.

Bij verzelfstandiging, waarbij het orgaan zijn taak ten opzichte van de minister zelfstandig uitvoert, kan zowel sprake zijn van privatisering als van functionele decentralisatie. Indien het alleen gaat om een organisatorische verzelfstandiging, waarbij het orgaan onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister werkzaam blijft, is er geen sprake van functionele decentralisatie, maar van deconcentratie. Bij uitbesteding blijft de minister verantwoordelijk voor de taakuitoefening en is er derhalve ook geen sprake van functionele decentralisatie.

De verhouding tussen de bestuurslagen is aan de orde bij de territoriale decentralisatie. Territoriale decentralisatie houdt in, dat taken en bevoegdheden van de rijksoverheid worden overgedragen naar gemeenten of provincies. Ook kunnen taken en bevoegdheden van provincies naar gemeenten worden overgedragen. Daarnaast is een vermindering van rijksbemoeienis met gemeenten of provincies, of van provinciale bemoeienis met gemeenten tot territoriale decentralisatie te rekenen. De kernvraag bij territoriale decentralisatie is op welk algemeen bestuursniveau een taak het beste kan worden vervuld.

Naast territoriale decentralisatie is er vanouds ook een plaats voor functionele decentralisatie binnen de bestuurlijke organisaties. Hierbij valt niet alleen te denken aan de Waterschappen maar ook aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Functionele decentralisatie onderscheidt zich van territoriale decentralisatie, doordat organen van functioneel bestuur geen algemene, onbepaalde, bestuursstaak hebben. De bevoegdheden van organen van functioneel bestuur worden begrensd door de hen toegewezen specifieke taak.

Organen van functioneel bestuur zijn wel ingekaderd in het algemene, integrale bestuur. Dit kan op het niveau van de gemeente, de provincie of het rijk zijn. Vanuit het algemene bestuursniveau worden taken of bevoegdheden aan organen van functioneel bestuur overgedragen. Dit houdt ook in dat wanneer de omstandigheden dit wenselijk maken, het algemene bestuur taken weer kan onttrekken aan het functionele bestuur.

Bij territoriale decentralisatie zijn de democratische controle en de integrale afweging tussen beleidssectoren goed gewaarborgd. Bij de overdracht van taken of bevoegdheden door het rijk zal daarom in de eerste plaats worden gezien of overdracht naar gemeenten of provincies doelmatig en doeltreffend is. Wordt gekozen voor functionele decentralisatie dan zal tevens de wijze van democratische controle geregeld moeten worden en er zal moeten worden gezien of de voordelen van functionele decentralisatie opwegen tegen het verlies van de mogelijkheid van een integrale afweging tussen beleidssectoren op het sectorale niveau, hetgeen tot ondoelmatigheden kan leiden. Functionele decentralisatie zal zich, als aanvulling op het integrale bestuur, derhalve beperken tot die gevallen, waarin duidelijke redenen aanwezig zijn die daarvoor pleiten.

Zoals reeds in de vorige paragraaf is vastgesteld kan het bij functionele decentralisatie gaan om verschillende vormen.

Bij de plaatsbepaling van functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur speelt een aantal afwegingsfactoren een rol, die mee bepalend zijn voor de vraag of een taak door een functioneel orgaan kan worden uitgevoerd.

Een eerste afweging die gemaakt zou moeten worden, is of een taak wel als publieke taak kan worden gezien. Meer nog dan andere is dit een vraag van politieke besluitvorming. Wanneer er een keuze gemaakt wordt voor enige directe overheidsbetrokkenheid bij de uitvoering van een taak, is vervolgens de mate van overheidsbetrokkenheid van belang.

Wanneer een taak binnen de overheid, dus binnen de organisatie van het openbaar bestuur, is ondergebracht is de vraag naar het bestuurlijke niveau van belang. Dit kan, afhankelijk van de taak, zowel rijk als provincie of gemeenten zijn. Op deze niveaus vindt een integrale afweging tussen alle sectoren en beleidsterreinen plaats.

Vanuit het niveau van algemeen bestuur is een verdere taakverdeling mogelijk aan organen van functioneel bestuur. Deze functionele decentralisatie moet bijdragen aan een verbetering van het openbaar bestuur

als geheel. Dit betekent dat deze bestuursvorm niet alleen bekeken kan worden vanuit de afzonderlijke sectoren. Functionele decentralisatie moet niet alleen leiden tot een verbetering van de beleidsvoering in de betreffende sector, maar ook tot een verbetering in het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Bij de instelling van organen van functioneel bestuur moet daarop expliciet acht worden geslagen. Ook moet het kostenaspect nadrukkelijk worden meegewogen.

#### **4 Functionele decentralisatie binnen de huidige bestuurspraktijk**

Functionele decentralisatie is geen nieuw verschijnsel binnen het openbaar bestuur. Naast de waterschappen en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen bestaan er talrijke andere organen die onder het begrip functionele decentralisatie gerangschikt kunnen worden.

Of, en in welke vorm functionele decentralisatie gestalte krijgt is veelal mede afhankelijk van de daartoe geformuleerde verlangens uit de samenleving zelf. Dit verklaart de grote verscheidenheid aan organen en de verschillen in vormen waarin deze organen van functioneel bestuur zich op de diverse beleidsterreinen manifesteren.

De instelling van andere dan reeds in de Grondwet genoemde openbare lichamen werd mogelijk door twee grondwetswijzigingen tussen de beide wereldoorlogen. In 1922 werd in de Grondwet bepaald dat door de wet «verordenende bevoegdheid» toegekend kan worden aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen. In 1938 werd bovendien de mogelijkheid geschapen tot de instelling van «openbare lichamen voor beroep en bedrijf». Vooral met de laatste toevoeging werd beoogd de uit het bedrijfsleven zelf voortgekomen organisaties in te schakelen bij de uitvoering van de sociale wetgeving. Het zou te ver voeren in het kader van deze notitie uitgebreid in te gaan op de bestaande vormen van functionele decentralisatie die gebaseerd zijn op het huidige artikel 134 Grondwet. Wat in ieder geval wel genoemd moet worden is de Wet op de bedrijfsorganisatie (1950), waarin een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het leven werd geroepen met de Sociaal-Economische Raad als tripartiet samengesteld toporgaan. Met name op sociaal-economisch terrein en de sociale zekerheid bestaat een traditie waarin de uitvoering van het beleid een zaak is van werkgevers, werknemers en overheid.

Dat er ook andere organen voorkomen die tot functioneel bestuur gerekend kunnen worden, wordt duidelijk uit de inventarisatie van «Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid» die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid samen met de Rijksuniversiteit Utrecht in 1983 publiceerde. Uit deze inventarisatie blijkt dat er in 1982 ruim 600 van deze organen bestonden.

Als taken van deze organen komen onder andere voor: houden van toezicht, verstrekken van subsidies, examineren, keuren en verlening van vergunningen. De bevoegdheden van de organen berusten soms op een directe wettelijke basis, maar ook op een algemene maatregel van bestuur of een ministerieel besluit. Verder komt het voor dat bevoegdheden bij overeenkomst of via de statuten aan een orgaan worden overgedragen. De bekostiging vindt plaats via de rijksbegroting, dan wel door belanghebbenden (bijv. via premies, kostenvergoedingen voor speciale activiteiten, periodieke heffingen), door inkomen uit vermogen of door middel van het optreden als ondernemer. Combinaties van verschillende bekostigingswijzen komen dikwijls voor. Politiek-bestuurlijke controle krijgt vorm door middel van preventief en/of repressief toezicht van het departement op het orgaan. Ook komt het voor dat

ambtenaren van het departement deel uitmaken van het bestuur van het orgaan.

Het personeel van een orgaan kan in dienst zijn van het orgaan zelf, in dienst van het departement of in dienst van andere organisaties. De rechtsbeschermingsregelingen variëren van beroep op de Kroon of de minister, rechtsbescherming door de Ambtenarenrechter, de Raad van Beroep of de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, tot beroep op een speciaal ingesteld college en op de gewone rechter. In veel gevallen staat beroep op de afdeling rechtspraak van de Raad van State open. De variatie in (instellings)grondslag, bekostiging, toezicht, rechtspositie van het personeel en rechtsbescherming is in veel gevallen uitsluitend te verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van het betreffende orgaan.

## **5 Aandachtspunten met betrekking tot functionele decentralisatie**

Bij de keuze voor de organisatorische vormgeving van een publieke taak spelen verschillende elementen en afwegingen een rol. In dit hoofdstuk worden enige aandachtspunten geformuleerd die behulpzaam kunnen zijn bij de besluitvorming over het al dan niet instellen en de inrichting van organen van functioneel bestuur. De hier geformuleerde aandachtspunten hebben betrekking op functionele decentralisatie door het rijk. In het licht van de in § 2 onderscheiden vormen is een andere toespising en concretisering wenselijk.

In de instellingsregeling van een functioneel orgaan, of in de toelichting daarop, zal beargumenteerd moeten worden op welke wijze de instelling van dit functionele orgaan bijdraagt aan de verbetering van het openbaar bestuur als geheel.

Functionele decentralisatie kan beschouwd worden als een goede aanvulling op de grondwettelijke hoofdstructuur van het openbaar bestuur, bestaande uit de organen en lichamen van algemeen bestuur, in die gevallen waarbij de directe beïnvloedingsmogelijkheden van het politieke bestuur kunnen vervallen of verminderen. Een discussie over de wenselijkheid hiervan in bepaalde gevallen is alleen mogelijk wanneer de overwegingen om over te gaan tot functionele decentralisatie geëxpliciteerd worden.

Een motief voor de instelling van organen van functioneel bestuur kan zijn dat deze organen beter in staat zijn tot het leveren van bestuurlijk «maatwerk». De uitvoering van het beleid kan plaatsvinden op een niveau waar een grote kennis van het beleidsveld bestaat. Dit kan de beleidseffectiviteit ten goede komen. Dit motief geldt specifiek voor openbare lichamen, waar betrokkenen of organisaties van betrokkenen medeverantwoordelijkheid dragen voor het bereiken van de gestelde doelen. Het beleid dat op deze wijze tot stand komt, zal in de meeste gevallen kunnen rekenen op een grotere aanvaarding door de betrokkenen.

Wanneer een orgaan zelfstandig is om maatschappelijke organisaties medeverantwoordelijkheid te geven bij de uitvoering van het beleid, dient de groep van belanghebbenden wel duidelijk afgebakend te worden. Bij de samenstelling van het bestuur van deze organen zal rekening gehouden moeten worden met de vertegenwoordiging van representanten vanuit verschillende invalshoeken.

De taak van zelfstandige bestuursorganen behoort zich in principe te beperken tot de uitvoering van vastgesteld beleid. Dit brengt met zich mee dat een zelfstandig bestuursorgaan dient te beschikken over sterk gebonden bevoegdheden.

Functionele decentralisatie wordt wel eens gezien als bedreiging voor de mogelijkheid van provincies en gemeenten om integraal beleid te

voeren. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer functionele decentralisatie nagestreefd wordt op beleidsterreinen waarop ook provincies en gemeenten actief zijn. Wanneer organen van functioneel bestuur en gemeenten of provincies als organen van algemeen bestuur zich op onderling samenhangende beleidsterreinen bewegen dient de onderlinge taakafbakening tussen gemeenten of provincies enerzijds en de organen van functioneel bestuur anderzijds helder te zijn, zodat de mogelijkheid van het ontstaan van ondoelmatige bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten en provincies als organen van algemeen bestuur en de organen van functioneel bestuur tot een minimum beperkt blijft. Vanuit het oogpunt van gemeenten en provincies is dit des te meer van belang, omdat zij geen rechtstreekse invloed uit kunnen oefenen op de besluiten van het rijk tot instelling van organen van functioneel bestuur. Het is overigens mogelijk dat aan gemeenten of provincies invloed gegeven wordt op de taakuitvoering van de organen van functioneel bestuur, waardoor de kans op conflicten verkleind kan worden. In de praktijk gebeurt dit ook.

Meer in het algemeen kunnen vanuit een oogpunt van goed bestuur de volgende aandachtspunten bij de keuze voor functionele decentralisatie geformuleerd worden (zoals dit overigens ook het geval is bij territoriale decentralisatie):

- a. Functionele decentralisatie zal vooral daar aan de orde kunnen komen waar het gaat om de vervulling van taken met een zodanig specifiek karakter dat een afzonderlijke behartiging mogelijk en geboden is. In de taakomschrijving van organen van functioneel bestuur moet het taakveld voldoende en duidelijk afgebakend worden ten opzichte van andere beleidsterreinen.
- b. Functionele decentralisatie mag niet leiden tot een verzwakking van het algemene bestuur en dient bij te dragen aan een verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Het dient steeds ingekaderd te zijn binnen het algemene bestuur en de beleidsvoering van organen van functioneel bestuur zal steeds binnen het raam van het algemene bestuur beoordeeld moeten worden.
- c. Een beperking van functionele decentralisatie is dat, wanneer deze in veel sectoren zou optreden, het gevaar kan ontstaan van een ondoorzichtig en verbrokkeld bestuur, waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden al te zeer verspreid zijn. Hierdoor zou de samenhang in de beleidsvoering van de overheid en de doorzichtigheid van het bestuur verloren kunnen gaan.
- d. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de minister heeft ten opzichte van een orgaan zijn van belang voor de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is daarom van belang dat bij de toedeling van een overheidstaak aan een orgaan een bewuste keuze wordt gemaakt betreffende de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat over die keuze naar buiten duidelijkheid bestaat. Uitgangspunt is dat de regering de beschikking moet hebben over instrumenten om de hoofdlijnen van het door organen van functioneel bestuur uit te voeren beleid te kunnen beïnvloeden. Deze beïnvloeding zal gelet op de gemaakte keuze voor een orgaan van functioneel bestuur niet zover mogen gaan dat de positie van het orgaan verandert van een zelfstandig in een onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister werkzaam orgaan.

Dit betekent dat de minister in beginsel niet de bevoegdheid behoort te hebben in individuele gevallen voor te schrijven hoe beslist of gehandeld moet worden.

Sturing van organen van functioneel bestuur moet niet op uitvoeringsniveau plaatsvinden. De in zekere mate zelfstandig van de centrale

overheid werkende organen hebben bij de invulling van de aan hen op- of overgedragen bevoegdheden en verantwoordelijkheden een eigen verantwoordelijkheid. Daarom zijn ze immers ingesteld. De bestuurssamenstelling is essentieel voor het functioneren van een orgaan. Wanneer burgers of organisaties (belangengroepen) direct bij de interne besluitvorming en het functioneren van een orgaan worden betrokken, kan het maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van het beleid worden vergroot.

e. Het beleid van het orgaan moet voor regering en parlement, maar ook voor de burger kenbaar zijn. Eén van de redenen voor instelling is immers vaak het dichter bij elkaar brengen van bestuur en burgers. In verband daarmee lijkt het gewenst een functioneel orgaan te verplichten een verantwoording van zijn activiteiten uit te brengen aan de regering of de betrokkenen. De vorm van deze verplichting zal af moeten hangen van het belang van de taak en de wijze waarop beïnvloeding van de activiteiten van het orgaan geregeld is. Verder dient de openbaarheid van bestuur gewaarborgd te zijn.

Met inachtneming van het bovenstaande kan functionele decentralisatie bijdragen aan een verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel.

Naast de hierboven genoemde aandachtspunten met betrekking tot een heldere taakafbakening en heldere structuur van het openbaar bestuur, verdient ook het rechtsstatelijk gezichtspunt de aandacht. Anders dan bij de klassieke vormen van functioneel bestuur die berusten op artikel 133 Grondwet (waterschappen) en de artikelen 134–136 Grondwet (openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen), zijn de overige vormen van functioneel bestuur niet geregeld in een wettelijk kader.

Vanuit een rechtsstatelijk gezichtspunt zou voor de laatste organen als uitgangspunt moeten gelden dat de uitoefening van publieke taken omgeven moet worden met soortgelijke wettelijke waarborgen als gelden voor de op de grondwet berustende vormen van functionele decentralisatie.

Vanuit bovenstaand oogpunt verdienen de instellingsgrondslag en de inrichting van organen van functioneel bestuur de aandacht. De volgende elementen kunnen hierbij worden genoemd:

– De instellingsgrondslag

Wanneer de overdracht van publieke taken aan een orgaan erop gericht is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken te beperken, dient dit orgaan bij of krachtens wet te worden ingesteld.

De argumenten hiervoor zijn:

\* Sommige organen van functioneel bestuur nemen voor (groepen van) burgers direct werkende beslissingen, die ingevolge het beginsel van de wetmatigheid van bestuur hun basis moeten vinden in een formele wet.

\* De werkzaamheden van een orgaan van functioneel bestuur zullen, althans gedeeltelijk, buiten de volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden verricht. Het parlement moet zich kunnen uitspreken over de vraag of het met dit verlies van politieke controle in een concreet geval akkoord gaat.

\* Op grond van artikel 134 Grondwet kan de instelling en opheffing van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen slechts bij of krachtens wet geschieden. Verordenende bevoegdheid aan hun besturen dient bij of krachtens wet te worden verleend.

\* Als artikel 79 Grondwet een wettelijke basis eist voor organen met

slechts adviserende bevoegdheden, dan mag a fortiori een wettelijke basis geëist worden bij organen die zelfstandig bevoegdheden uitoefenen.

– Taakomschrijving

In de taakomschrijving dient duidelijk te worden gemaakt hoe de bestuurstaak zich verhoudt tot andere taken, als met name een eventuele adviestaak. Dit om ongewenste vermenging te voorkomen.

– Openbaarheid en controle

Bij de instelling van een functioneel orgaan dienen de mogelijkheden van openbaarheid te worden geregeld. Tevens moet de wijze van verslaglegging door het orgaan worden bepaald.

– Toezicht

Vastgelegd zou moeten worden of, en op welke wijze, de minister toezicht kan uitoefenen op het orgaan, of hij tot het geven van aanwijzingen bevoegd is en welke aanwijzingen hij kan geven.

– Rechtsbescherming

Vast moet staan of, en op welke wijze, mogelijkheden tot bezwaar of beroep op de rechter tegen beslissingen van het orgaan open staan.

– Beheerszaken

Bij de instelling van een orgaan moeten regelingen getroffen worden inzake het personeel, de bekostiging en de informatievoorziening.

## 6 Slotopmerking

Op een studiedag die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1985 naar aanleiding van de in § 4 genoemde inventarisatie werd georganiseerd, werd de suggestie gedaan te komen tot Aanwijzingen voor de rijksdienst betreffende zelfstandige bestuursorganen. Daarbij speelde mee dat de ervaringen met de al langer bestaande Aanwijzingen inzake adviesorganen hierbij van nut kunnen zijn.

Het kabinet meent dat het nog te vroeg is om te bepalen of het tot het vaststellen van Aanwijzingen inzake organen van functioneel bestuur moet komen. De minister van Binnenlandse Zaken zal bovengenoemde aandachtspunten nader concretiseren teneinde in het licht daarvan standpunten te kunnen formuleren over een mogelijk toetsingskader. Toepassing daarvan zou een primaire verantwoordelijkheid van de betrokken departementen zijn. Dit zou dienstbaar moeten zijn aan nieuwe, – niet al lopende – initiatieven met betrekking tot functionele decentralisatie en aan daarmee door hun ingrijpendheid gelijk te stellen wijzigingen van bestaande vormen van functioneel bestuur. De ervaringen die daarmee in de praktijk worden opgedaan zouden dan moeten leiden tot nadere specificatie en aanpassing.

Bij functionele decentralisatie gaat het om een grote verscheidenheid aan organen, die op verschillende beleidsterreinen en in een eigen context zijn ontstaan. De bovengenoemde concretisering zal daaraan recht moeten kunnen doen en niet mogen leiden tot een keurslijf dat geen ruimte laat voor de specifieke behoeften en omstandigheden die per beleidsterrein kunnen verschillen.

In dit kader kunnen verschillende elementen een plaats krijgen. Hierbij valt te denken aan de instellingsgrondslag voor organen van functioneel bestuur, een verplichting tot motivering van de instelling, taken, bevoegdheden en inrichting, regeling van de rechtsbescherming, eventuele bevoegdheid van de Nationale ombudsman, mogelijkheid van

controle door de Algemene Rekenkamer en de openbaarheid via de Wet Openbaarheid van Bestuur. Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, is het kabinet voornemens op basis van de gedachtenwisseling naar aanleiding van deze notitie, alsmede met gebruikmaking van het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over functionele decentralisatie, tot een nadere standpuntbepaling te komen.