

Zelfstandige Bestuursorganen

25 JULI 1974

Rede,
uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogle-
raar in het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Gronin-
gen op 21 mei 1974

door
Mr. M. Scheltema

H. D. Tjeenk Willink Groningen

74 G.E 340



Copyright © 1974 H.D. Tjeenk Willink bv.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of H.D. Tjeenk Willink bv.

ISBN 90 01 77901 8

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

1. Zelfstandige bestuursorganen: stiefkinderen van onze bestuurlijke organisatie.

Tijdens de behandeling van de wet ¹ die onze jongste volkstelling mogelijk moest maken is in de Tweede Kamer een discussie geweest over de positie van de directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Deze man is een ambtenaar in dienst van de centrale overheid. De vraag waar het om ging was of hij bepaalde opdrachten van de Minister van Economische Zaken had te aanvaarden. In de wet is namelijk een artikel² opgenomen dat bepaalt dat de resultaten van de volkstelling openbaar worden gemaakt voor zover de directeur-generaal dit voor praktisch of wetenschap nuttig acht.

Kamerleden wilden nu weten wat er zou gebeuren indien de mening van de minister in dit opzicht zou afwijken van die van het hoofd van het CBS. Wiens oordeel zou de doorslag geven?

De minister stelde dat hij ten volle verantwoordelijk was voor het beleid van het CBS, met als consequentie dat hij ook op dit punt opdrachten zou kunnen geven. De directeur-generaal zou die hebben uit te voeren, ook al zou hij zelf een andere mening zijn toegedaan³. Verschillende Kamerleden twijfelden aan de juistheid van dit standpunt. Eén van hen zei in dit verband een onafhankelijke positie van het hoofd van het CBS een groot goed te achten. Maar hij voegde daaraan toe dat een dergelijke onafhankelijkheid in ons staatsrecht moeilijk te plaatsen is⁴.

Die laatste uitspraak zou ik vanmiddag tot uitgangspunt van mijn betoog willen nemen. Kan men zeggen dat in ons recht geen plaats is voor de figuur van het bestuursorgaan van de centrale overheid, dat ten opzichte van de regering een zekere zelfstandigheid bezit?

Ook de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen) gaat van die gedachte uit. Zij doet de suggestie om de taak van de ministers, die zij te zwaar acht, te verlichten door uitvoerende taken te laten verrichten door meer onafhankelijk van de ministers staande organen, zoals ook in het buitenland wel gebeurt. Maar eerst, zo zegt de Commissie, moet zorgvuldig bestudeerd worden in hoeverre inpassing van dergelijke

organen in de Nederlandse verhoudingen mogelijk is. Wij weten blijkbaar nog niet of zij in ons rechtssysteem een plaats kunnen vinden.

Deze uitspraken komen in vreemd daglicht te staan, wanneer men gaat kijken of in ons land dit soort zelfstandige bestuursorganen voorkomt.

Die zijn er wel degelijk. Men kan wat dit betreft zelfs wel aan het CBS denken. Een vroegere minister van Economische Zaken heeft, naar mij verteld is, wel eens uit een heel ander vaatje getapt dan zijn opvolger bij de behandeling van de volkstellingswet. Een kamerlid kwam zich beklagen over de publikatie van statistieken waaruit bleek dat seksuele delicten verhoudingsgewijs veel voorkwamen in de landstreek waar hij vandaan kwam en zijn grootste aanhang had. Hij vroeg of de statistiek niet wat anders gepresenteerd zou kunnen worden. De minister antwoordde toen dat hij daar niet voor kon zorgen omdat het hoofd van het CBS zelfstandig moet beoordelen of publikatie voortgezet behoort te worden; de minister zou wat dat betreft geen opdrachten kunnen geven.

Dit standpunt lijkt mij juist dan dat, ingenomen bij de volkstellingswet⁶. Maar hoe men ook over de zelfstandigheid van het CBS moge denken, er zijn andere organen van de centrale overheid waarvan vaststaat dat zij ten opzichte van de regering een zekere zelfstandigheid bezitten. Voorbeelden daarvan zijn de Verzekeringkamer, die toezicht houdt op het verzekeringswezen, de Commissie Vervoersvergunningen, die beslist over aanvragen om vervoersdiensten te mogen onderhouden, de Filmkeuringscommissie, en de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek. Het kost geen al te grote moeite om een 25-tal zelfstandige bestuursorganen te ontdekken⁷. Ongetwijfeld zullen er nog meer zijn.

Gemeenschappelijk aan al deze organen, die ik verder zelfstandige bestuursorganen zal noemen, is dat zij een gedeelte van de bestuurs-taak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat zij dit werk tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten⁸. Anders dan bij de voor ons meer normale vorm van bestuur is er geen politiek verantwoordelijk persoon, geen minister die bevoegd is precies te vertellen hoe het moet.

Ondanks het feit dat dit soort organen vrij veel voorkomen moet men met de Commissie Van Veen zeggen: de inpassing ervan in de Nederlandse (rechts)-verhoudingen moet nog zorgvuldig bestudeerd

worden. Zij zijn in ons systeem van bestuurlijk organisatierecht moeilijk onder te brengen. Dit blijkt uit de publiekrechtelijke handboeken, waar zij vaak weinig aandacht krijgen en veelal niet duidelijk als aparte categorie worden onderscheiden⁹. Het blijkt ook wanneer voorstellen worden gedaan ter verbetering van het functioneren van het bestuur: onvoldoende wordt dan rekening gehouden met de speciale positie die de zelfstandige organen innemen. Ik kom daar nog op terug.

Kortom, zelfstandige bestuursorganen worden een beetje behandeld als stiefkinderen van onze bestuurlijke organisatie. Dat is jammer, niet alleen omdat de al bestaande daardoor niet de aandacht krijgen die ze nodig hebben, maar ook omdat een onderzoek van deze organisatievorm perspectieven kan openen voor een beter gebruik ervan.

2. *Waarom passen zelfstandige bestuursorganen slecht in ons systeem?*

Laten we beginnen met te vragen of er een oorzaak is aan te geven waarom zelfstandige bestuursorganen zo weinig belangstelling hebben gekregen. Ik heb de indruk dat dat in ieder geval gedeeltelijk het gevolg is van de rol die het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid speelt in het publiekrechtelijk denken. Die rol heeft zich te weinig aangepast bij de veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Sinds het midden van de vorige eeuw kennen wij de ministeriële verantwoordelijkheid. De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk staat er sindsdien in de grondwet¹⁰. De bepaling betekende een belangrijke verschuiving van macht van de Koning naar de ministers: verantwoordelijkheid impliceert immers dat men een beslissende stem heeft bij het tot stand komen van de besluiten waarvoor men de verantwoordelijkheid draagt.

Zo ging het bij het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in oorsprong om de verhouding tussen de Koning en de ministers, en daarop valt in de staatsrechtelijke handboeken nog veelal de nadruk. Maar allengs is men er mede iets anders onder gaan verstaan. Wanneer tegenwoordig wel met zorg wordt gesproken over het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het gedrang komt, dan wordt niet bedoeld op de toenemende macht die de koningin bezig zou zijn zich te verwerven ten koste van de ministers. Neen,

het gaat dan over de afnemende mogelijkheid voor ministers om werkelijk verantwoordelijkheid te dragen voor alles wat door het omvangrijke bestuursapparaat wordt gedaan¹¹.

Met het begrip ministeriële verantwoordelijkheid wordt dan aangeduid het beginsel dat het gehele bestuursgebeuren op centraal niveau onder verantwoordelijkheid van een minister zou moeten vallen.

Beide aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid, de verhouding van de minister tot de Koning en die van de minister tot het ambtelijk apparaat, hebben wel een gemeenschappelijke achtergrond. Van Vollenhoven heeft die omschreven als de gedachte dat gezagsuitoefening steeds gepaard behoort te gaan aan een plicht tot verantwoording die zich over de volle omvang van de gezagsuitoefening uitstrekt¹². En die verantwoordingsplicht loopt in de gedachtengang van Van Vollenhoven bij het landsbestuur in beginsel via de ministeriële verantwoordelijkheid¹³. Zowel voor de daden van de Kroon als voor hetgeen door onderdelen van het bestuursapparaat wordt gedaan kunnen de ministers door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

Maar men behoort tussen beide wel te onderscheiden. Zoals gezegd is de ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings handelen in de grondwet vastgelegd. Tegelijkertijd is een effectief middel aangegeven om die verantwoordelijkheid goed te laten functioneren: alle koninklijke besluiten moeten door een minister worden medeondertekend¹⁴.

Met betrekking tot de verrichtingen van het ambtelijk bestuursapparaat bepaalt de grondwet niet dat daarvoor steeds een minister verantwoordelijk moet zijn. In ieder geval niet in het artikel dat over de ministeriële verantwoordelijkheid handelt¹⁵. Alleen daarom al is het goed beide regels uit elkaar te houden.

Wat zou het bestaan van de tweede regel, verantwoordelijkheid voor ieder bestuursdaad, impliceren? Evenzeer als de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten van de Kroon moest betekenen dat de ministers een beslissende invloed moeten kunnen uitoefenen op die besluiten, zo moet verantwoordelijkheid voor handelingen van ambtenaren betekenen dat ook daar de minister de bevoegdheid heeft de inhoud van die ambtelijke handeling te bepalen.

Van der Pot kwam op dit punt in moeilijkheden. Geconfronteerd met gevallen waarin de regering naar zijn mening geen instructies kan

geven aan een ambtenaar, stelde hij dat het handelen van een dergelijke ambtenaar theoretisch eveneens door de ministeriële verantwoordelijkheid wordt gedekt, maar, zo voegde hij er aan toe, praktisch in mindere mate¹⁶. Blijkbaar uitgaande van een allesomvattende ministeriële verantwoordelijkheid komt hij tot een conclusie die niet kan bevredigen. Verantwoordelijkheid voor een besluit, en de mogelijkheid om dat besluit te beïnvloeden zijn immers twee zijden van dezelfde medaille.

Het verbaast dan ook niet dat anderen een redenering als die Van der Pot geeft, niet volgen. Van Vollenhoven stelt duidelijk dat de verantwoordelijkheid van de minister niet bestaat voor hetgeen deze niet vermag te beïnvloeden¹⁷. En Donner komt in zijn bewerking van Van der Pot's handboek tot de slotsom dat men niet als grondbeginsel van ons (staats)recht kan beschouwen de regel dat alle overheids-optreden aan de plicht tot verantwoording onderworpen is¹⁸.

Wel wil blijkbaar ook Donner de gevallen waarin de ministeriële verantwoordelijkheid niet geldt, beperkt houden. Bij twijfel over de vraag of een minister aan een bepaald orgaan aanwijzingen kan geven meent hij dat het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid met zich mee kan brengen die bevoegdheid wel aan te nemen¹⁹. En ministers volgen wel eenzelfde redenering wanneer zij hun bevoegdheid om aan bepaalde organen aanwijzingen te geven aannemelijk willen maken²⁰.

Het beeld dat uit het voorgaande oprijst is dat zelfstandige bestuursorganen gezien worden als weinig aantrekkelijke uitzonderingen op het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel niet gesteld pleegt te worden dat hun bestaan in strijd is met de grondwet, wordt daarbij toch aangeleund tegen de grondwettelijke regel die ministers verantwoordelijk stelt voor het handelen van de Kroon. Dit heeft tot gevolg dat de figuur van het zelfstandige bestuursorgaan naar de periferie van de juridische belangstellingssfeer wordt verschoven. En dat heeft een tweeledig bezwaar. Allereerst wordt te weinig ingegaan op de vraag hoe de voor- en de nadelen van het instellen van zelfstandige bestuursorganen met de daarmee gepaard gaande doorbreking van de ministeriële verantwoordelijkheid tegen elkaar afgewogen moeten worden. En evenmin wordt voldoende aandacht besteed aan de juridische vormgeving van die organen voor de gevallen waarin men tot instelling daarvan besluit.

Over die beide punten wil ik het verder hebben.

3. Hoe functioneert de ministeriële verantwoordelijkheid?

Ik begin dan met een argument dat tegen instelling van zelfstandige bestuursorganen pleit: de ministeriële verantwoordelijkheid wordt doorbroken. Waarom wensen wij die te handhaven?

Uitgangspunt lijkt de gedachte dat op die wijze de democratische controle op het bestuur het beste verwezenlijkt kan worden. Bestuursbeslissingen worden genomen door, of in ieder geval onder verantwoordelijkheid van een politiek bestuurder die ter verantwoording kan worden geroepen door de volksvertegenwoordiging. Wat impliceert dit systeem? Voor wat de opbouw van het ambtelijk apparaat betreft betekent het dat de minister bevoegd moet zijn aan iedere ambtenaar precies voor te schrijven hoe hij moet handelen. Dit komt in de praktijk neer op een hiërarchisch opgebouwd bestuursapparaat met de minister aan de top. Men gaat er daarbij van uit dat een goed minister zoveel controle over het apparaat heeft dat daarin geen dingen gebeuren die hij niet wil dat gebeuren.

Van de kant van het parlement veronderstelt het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid dat het parlement in staat is zodanig toe te zien op het functioneren van het bestuur, dat het inderdaad de minister aan de tand kan voelen steeds wanneer er iets mis gaat.

Nu behoeft het, geloof ik, weinig betoog dat het systeem, zo geschetst, niet meer bevredigend functioneert. Op de twee scharnierpunten ontstaan moeilijkheden: de ministers beheersen het bestuursapparaat niet meer voldoende, en het parlement is niet meer in staat de ministers naar behoren te controleren.

Allereerst iets over de „grip” die de minister heeft op het bestuursgebeuren. Ieder zal er van op de hoogte zijn dat heel veel door ambtenaren krachtens mandaat wordt afgedaan zonder dat de minister op de hoogte is van hetgeen gebeurt. De minister kan trachten een paar algemene richtlijnen te geven die hij nageleefd wil zien, maar vooral bij de talrijke meer uitvoerende taken zal geen minister de illusie hebben dat zijn persoonlijke invloed bij individuele beslissingen groot is. Het overheidsapparaat is daarvoor eenvoudig te omvangrijk geworden, zelfs als iedere minister zich volledig zou kunnen inzetten voor het leiding geven aan het bestuursgebeuren. Hetgeen niet het geval is, omdat ook andere niet minder belangrijke zaken zijn aan-

dacht opeisen: het deelnemen aan het kabinetsberaad, het voorbereiden van wetgeving e.d.

Het gevolg hiervan is dat, wordt in een concrete situatie door een ambtenaar een verkeerde beslissing genomen, dit alleen aan de minister is toe te rekenen wanneer zijn algemene beleidslijnen onjuist waren of hij deze onvoldoende aan zijn mensen heeft duidelijk gemaakt, of wanneer hij te weinig zorg heeft besteed aan een goede organisatie van zijn apparaat.

De volksvertegenwoordiging houdt met deze feitelijke situatie ook rekening. Van een plicht tot het afleggen van verantwoording vindt dan een verschuiving plaats naar een plicht tot het geven van inlichtingen, waarbij zelfs ook wel de mening van de minister over het gebeurde wordt gevraagd. Hetgeen doet uitkomen dat men de minister zelf niet werkelijk verantwoordelijk houdt voor hetgeen is geschied.

Maar ook de parlementaire controle verloopt niet bevredigend. De taak van de volksvertegenwoordiging is omvangrijk. Het is haast niet doenlijk én op te treden als medewetgever, én met de regering van gedachten te wisselen over de grote lijnen van het beleid, en dan bovendien nog controle uit te oefenen op de uitvoering van het beleid door de talrijke ambtenaren die daarmee belast zijn.

Zijn taak als medewetgever en als gesprekspartner van de regering bij het vaststellen van algemene beleidslijnen kan het parlement niet aan anderen overdragen. Maar nu de omvang van deze taken het doeltreffend controleren van het bestuur steeds lastiger gaat maken en de controlerende taak zelf met de toeneming van het bestuursapparaat ook steeds moeilijker te verrichten is, wordt duidelijk dat van een optimale controle moeilijk meer sprake kan zijn.

Nu is er ook op gewezen dat een zo breed samengesteld orgaan als een Kamer, of zelf als een kamercommissie niet het meest geschikte is om een onderzoek in te stellen naar concrete fouten van ambtenaren²¹. Anderssoortige organen, men denkt dan vaak aan de ombudsman, zouden die taak in ieder geval in eerste instantie beter kunnen verrichten.

Ik zeg niet veel nieuws wanneer ik nu concludeer dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer functioneert op de manier zoals wij dat eigenlijk zouden willen. Het succes dat de introductie van de term „de vierde macht” ter aanduiding van het ambtelijk apparaat²² ten deel is gevallen geeft aan dat velen zich dat realiseren. Dat betekent dat naar verbeteringen moet worden gezocht. Misschien

kunnen de zelfstandige bestuursorganen, mits de controle daarop goed geregeld is, daaraan nog een steentje bijdragen. Maar nu loop ik vooruit op een volgend deel van mijn betoog. Voorlopig wil ik slechts concluderen dat het nadeel, verbonden aan het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, dat de ministeriële verantwoordelijkheid doorbroken wordt, wel in de juiste proporties moet worden gezien. Staan daar belangrijke voordelen tegenover, dan is misschien over dat nadeel wel heen te komen.

4. Welke voordelen kunnen zelfstandige bestuursorganen met zich meebrengen?

Wat zijn nu die mogelijke voordelen? Zij moeten een rol gespeeld hebben bij de instelling van de thans bestaande zelfstandige bestuursorganen. Maar tracht men de beweegredenen van de wetgever die tot instelling besloot te achterhalen, dan blijkt meestal dat hij zich weinig duidelijk heeft uitgelaten. In een aantal gevallen laten die zich toch wel raden.

Een belangrijk punt kan zijn het streven om een te grote machtsconcentratie te voorkomen. De regering beschikt op veel terreinen over grote bevoegdheden. Men kan er in het algemeen bezwaar tegen hebben dat op één plaats veel bevoegdheden samenkomen. Maar er zijn bepaalde specifieke bevoegdheden waarvan het met name onjuist wordt gevonden hen in handen van de regering te leggen, omdat de verleiding te groot kan worden juist die bevoegdheden op minder oirbare wijze te gebruiken. In ieder geval moet ook de schijn van misbruik worden vermeden.

Dit argument pleit voor een zekere zelfstandigheid bij instellingen die toegepast wetenschappelijk onderzoek verrichten. Men denke aan het CBS: men moet zeker weten dat b.v. een prijsindexcijfer niet op een ander tijdstip dan normaal wordt gepubliceerd of zelfs anders wordt berekend wanneer dat de regering gunstiger zou uitkomen, zoals bij naderende verkiezingen of loononderhandelingen het geval zou kunnen zijn.

Ook het voorstel van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistratie (Commissie-Koopmans) om een onafhankelijke registratiekamer in te stellen steunt op deze grond²³. Dit lichaam zal er namelijk onder meer op moeten toezien dat de overheid zelf de persoonlijke levenssfeer voldoende ontziet.

2 Een tweede argument om tot een zekere onafhankelijkheid van de regering te besluiten kan zijn de wens om gehoor te geven aan de behoefte tot inspraak of democratisering. Het wordt met recht steeds meer als juist gevoeld om aan hen die bij de taakuitoefening van een bepaald orgaan bijzondere belangen hebben ook een plaats in de organisatie te geven, zodanig dat zij invloed op de besluitvorming kunnen uitoefenen. Maar dit brengt met zich mee dat een plaats in een hiërarchisch regeringsapparaat niet goed past. Eigen invloed kan immers niet gewaarborgd worden wanneer een minister steeds precies kan vertellen wat er moet gebeuren.

Tegen deze achtergrond kan men het bestaan zien van zelfstandige bestuursorganen op het terrein van de sociale verzekeringen, of van de raden voor de kindbescherming en de reclassering. Men komt dan uit op organen met een collegiaal bestuur aan de top.

Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid slecht functioneert kan het zijn dat bij een aantal bestuurstaken democratische beïnvloeding van de besluitvorming beter in deze vorm gerealiseerd kan worden dan via de weg van het parlement. Bovendien biedt deze organisatievorm de mogelijkheid om aan werknemers van de overheid enige zeggenschap te geven, hetgeen bij het onverkort handhaven van de ministeriële verantwoordelijkheid eigenlijk niet kan.

3 Een derde argument ten gunste van zelfstandige bestuursorganen heb ik al genoemd toen ik de Commissie Van Veen aanhaalde. Deze heeft gewezen op het feit dat de taak van iedere minister een zeer bedenkelijke omvang heeft gekregen. Bedenklijk niet alleen voor de persoon in kwestie, maar ook gezien in het licht van het functioneren van dit ambt. Maatregelen ter verbetering van die situatie acht de commissie nodig, en als één daarvan noemt zij de mogelijkheid om uitvoerende staattaken meer onafhankelijk van de ministers te laten uitvoeren²⁴. Hierdoor zou meer tijd beschikbaar komen voor de andere taken van de minister.

Bij deze punten wil ik het laten. Er is stellig nog meer te noemen. De Commissie Van Veen noemt nog als voordeel de betere spreiding van het overheidsapparaat over het gehele land die dan bereikt kan worden²⁵. Dat wordt hier in Groningen meer als een voordeel beschouwd dan in Den Haag.

Waar leidt dit ons toe? Tot de conclusie dat er zwaarwichtige argumenten kunnen worden aangevoerd ten gunste van zelfstandige bestuursorganen. Het bezwaar dat daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid wordt doorbroken verliest aan gewicht wanneer men zich realiseert hoe die in de praktijk werkt. Ja, het kan juist zijn dat

een goede taakvervulling van ministers en parlement gediend is met een beperking van de verantwoordingsplicht tot die gebieden waar die werkelijk kan functioneren.

Hiermee is natuurlijk niet aangegeven welke taken beter aan zelfstandige bestuursorganen opgedragen kunnen worden. Meer uitvoerende taken, zoals de Commissie Van Veen zegt, komen daarvoor zeker in aanmerking. Wat ik in ieder geval zou willen bepleiten is dat deze vraag systematischer wordt onderzocht dan nu het geval is. Mijn indruk is dat dan blijkt dat zelfstandige bestuursorganen een grotere plaats in kunnen nemen dan zij nu doen. Dat dit heel goed denkbaar is leert ons Zweden, waar verreweg het grootste deel van het apparaat van de centrale overheid uit zelfstandige bestuursorganen bestaat²⁶.

5. *Wie kan zelfstandige bestuursorganen instellen?*

Maar nu de tweede vraag die ik wilde bespreken. De vraag naar de juridische vormgeving van zelfstandige bestuursorganen.

Een voor de hand liggend punt is: wie kan hen instellen? Kan de Kroon dat, of is alleen de wetgever daartoe bevoegd?

De grondwet geeft geen uitsluitsel. Wel is daarin bepaald dat vaste adviescolleges bij de wet moeten worden ingesteld²⁷. Het lijkt moeilijk daarmee te rijmen om colleges die niet alleen advies geven maar zelf ook beslissingen nemen onder een lichtere instellingsprocedure te laten vallen²⁸.

Inschakeling van het parlement ligt ook daarom voor de hand, omdat de controlerende taak daarvan wordt ingeperkt door het zelfstandig maken van een deel van de overheidstaak. Het parlement controleert immers de ministers, zodat hetgeen buiten 's ministers bereik ligt, ook buiten de controlerende taak van het parlement valt. Het behoort dan mede te beslissen onder welke voorwaarden het met de zelfstandige taakuitoefening wil instemmen.

Nu de Staatcommissie Cals-Donner is gekomen met een voorstel voor een systematisch vernieuwde grondwet zou zij daarin aan dit probleem niet voorbij hebben mogen gaan. Zeker niet nu bepalingen over vaste adviescolleges zijn opgenomen²⁹. Men geeft daardoor ten onrechte voedsel aan niet gewenste a contrario-redeneringen.

In de praktijk geschiedt de instelling meestal door de wetgever, maar bepaald niet altijd³⁰.

6. *Verhouding van regering tot zelfstandige bestuursorganen.*

Hoe moet de verhouding zijn tussen de regering en de zelfstandige bestuursorganen?

In de bestaande wetgeving is die niet altijd duidelijk aangegeven. Soms zelfs zo slecht dat niet goed te zeggen valt of er nog sprake is van een zelfstandige taakuitoefening of niet.

Vreemd is bijvoorbeeld de constructie bij de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Hoewel aan de ene kant kennelijk een zekere onafhankelijkheid is beoogd, is in de wetten die deze organen regelen steeds bepaald dat de raad verantwoordelijk is aan de minister, en dat de minister aan de raad aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van diens taak³¹.

De regering heeft daarover bij de behandeling van de Ziekenfondswet gezegd: „dat uit de omstandigheid dat de Ziekenfondsraad aan de minister verantwoording verschuldigd is en zijn aanwijzingen moet opvolgen, niet mag worden geconcludeerd tot een sterke afhankelijkheid van dit orgaan van de Minister”³². De minister vond dat deze constructie geheel past „in het kader van de parlementaire verantwoordelijkheid van de Minister voor de uitvoering van de Ziekenfondswet”³³.

Dit geval illustreert hoe weinig de zaak soms is doordacht. Men wil aan de ene kant onafhankelijkheid, maar aan de andere kant blijft de minister verantwoordelijk voor de uitvoering van de Ziekenfondswet en moet hij dus een onbeperkte bevoegdheid hebben om te zeggen hoe de Ziekenfondsraad moet werken. Het een kan niet met het ander samengaan. Onafhankelijkheid brengt nu eenmaal vermindering van 's ministers bevoegdheden en verantwoordelijkheid mee.

De taakverdeling tussen regering en bestuursorgaan die mij, gezien ook het voorgaande, in veel gevallen het meest aantrekkelijk lijkt, is dat de regering de algemene beleidslijnen vaststelt en de uitvoering daarvan in concrete gevallen geheel overlaat. Een dergelijke constructie treft men wel aan. Heel duidelijk bij de Commissie Vervoersvergunningen, waar de Kroon richtlijnen moet vaststellen aan de hand waarvan de commissie op de aanvragen om vergunning moet beslissen³⁴. De inhoud van de richtlijnen staat dan ter discussie in het parlement; de toepassing ervan in concrete gevallen niet. De bestaande wetgeving is met deze gedachte ook in zoverre in overeenstemming, dat de wetgever, wanneer hij het vaststellen van nade-

re regels nodig vindt, dit aan de Kroon of de minister pleegt op te dragen, en niet aan het zelfstandige bestuursorgaan. Toch komen hier ook wel uitzonderingen voor³⁵.

Er zijn nog andere rechtsfiguren die de regering een zekere invloed kunnen geven op de gang van zaken bij zelfstandige bestuursorganen. Men denke aan het spontane vernietigingsrecht, het goedkeuringsrecht, het administratief beroep en ook aan de invloed op de personele bezetting van het orgaan. Op het administratief beroep kom ik nog terug. Voor het overige volsta ik met er op te wijzen dat men goed moet overwegen welke van deze beïnvloedingsmogelijkheden in welke situatie past. Men krijgt nu de indruk dat ieder departement in dit opzicht zijn eigen voorkeuren heeft, hetgeen de doorzichtigheid van het overheidsapparaat niet ten goede komt³⁶.

Nog één algemene opmerking wil ik maken over de verhouding van regering tot bestuursorgaan, en die betreft de openbaarheid. De veelal geuite wens naar meer openbaarheid met betrekking tot overheidsdocumenten stuit onder meer op het bezwaar dat die openbaarheid afbreuk kan doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid³⁷. Dat probleem speelt niet in de verhouding van minister tot zelfstandig bestuursorgaan. Integendeel, openbaarheid is hier juist nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid tot haar recht te doen komen. Men kan pas goed zien wat daaronder valt en wat niet wanneer men weet welke regels of aanwijzingen van de regering afkomstig zijn, en wat tot de zelfstandige taakuitvoering behoort. Regeling van de openbaarheid zou eigenlijk bij deze organen moeten beginnen. Maar zelfs de Commissie Biesheuvel, toch niet al te karig met openbaarheid, zondert deze organen van de werking van het door haar opgestelde wetsontwerp uit³⁸. Naar valt aan te nemen ongewild, omdat zij zich het bestaan van die organen onvoldoende heeft gerealiseerd.

Een enkele keer heeft de Tweede Kamer openbaarheid uitdrukkelijk gewild. De wat vreemde constructie dat de richtlijnen voor de Commissie Vervoersvergunningen gegoten moeten worden in de vorm van een algemene maatregel van bestuur dankt het ontstaan aan een amendement dat deze vorm koos mede op grond van de overweging dat een algemene maatregel van bestuur steeds gepubliceerd wordt³⁹.

7. Controle op de zelfstandige bestuursorganen.

Een belangrijke nog te bespreken vraag is natuurlijk hoe de controle is geregeld op de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen. De parlementaire controle is immers met de ministeriële verantwoordelijkheid op de achtergrond geraakt.

Controle door de rechter moet in ieder geval goed geregeld zijn. Men behoort zijn oordeel te kunnen inroepen over de rechtmatigheid van hetgeen is voorgevallen, inclusief de regels die de jurisprudentie ontwikkelt over de beginselen van behoorlijk bestuur.

Tegen beschikkingen kan men bijna steeds in beroep komen; dat zal bij het in werking treden van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen vaak een beroep op een echte rechter worden. Gaat het om iets anders dan beschikkingen, dan kan men eventueel bij de gewone rechter terecht die in het administratieve recht als *deus ex machina* optreedt wanneer er geen andere rechter te vinden is. Een ongelukkige verbrokkeldheid die kenmerkend is voor de stand van zaken op het terrein van de rechtsbescherming tegen de overheid. Een gevolg van onze voorzichtigheid om niet te veel controle op het bestuur tegelijk binnen te halen. De Staatscommissie die zich gaat bezighouden met de toekomstige organisatie van de rechterlijke macht en die een ruime taakopdracht schijnt te krijgen zou aan deze verbrokkeldheid niet voorbij moeten gaan.

Dit probleem laat ik dus maar voor de Staatscommissie. Ik zou in verband met de zelfstandige bestuursorganen alleen nog één vraag willen stellen. In de wet Beroep administratieve beschikkingen, en straks in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen worden van beroep uitgezonderd besluiten van algemene strekking⁴⁰. Deze uitzondering moet mede gezien worden tegen de achtergrond van de politieke controle, die juist bij het vaststellen van algemene regels betekenis heeft. Wanneer die politieke controle bij zelfstandige bestuursorganen ontbreekt, is er alle reden te onderzoeken of een beroep ook tegen besluiten van algemene strekking niet wenselijk is.

In één adem met controle door de rechter wordt vaak controle door een hogere bestuursinstantie genoemd. Beide vormen van controle sluiten elkaar veelal uit: kan men in beroep gaan bij de Kroon, dan zal men niet meer bij de rechter van de wet AROB terecht kunnen⁴¹. Beroep op de Kroon komt bij zelfstandige bestuursorganen nogal eens voor. Het heeft daar mede de functie de betrokken minister een middel te geven invloed uit te oefenen op het beleid dat door het be-

stuursorgaan wordt gevoerd. Men kan immers, oordelend in beroep, blijk geven van een andere visie dan het orgaan waarvan de beslissing afkomstig was.

Dit laatste betekent dat de beslissing in individuele gevallen toch weer onder ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt, terwijl die verantwoordelijkheid bij alle individuele beslissingen van dezelfde soort waartegen geen beroep is ingesteld niet bestaat. Bij beroep verspringt dus de verantwoordelijkheid, hetgeen een grotere ondoorzichtigheid tot gevolg heeft. Ik zou daarom liever geen beroep op de Kroon (of minister) zien, maar beroep op een rechter. Een enkele maal heeft de wetgever beroep op de Kroon uitdrukkelijk afgewezen omdat het in strijd zou zijn met de zelfstandige positie van het bestuursorgaan⁴².

Een argument voor beroep op de Kroon kan niet zijn dat de minister toch moet kunnen ingrijpen bij belangrijke beslissingen of in gevallen waarin een beleid van de regering wordt doorkruist. Want hiervoor verschaft het beroep de minister een onvoldoende middel: hij kan alleen ingrijpen wanneer toevallig iemand beroep heeft ingesteld. Kan de bevoegdheid tot ingrijpen ook in incidentele gevallen werkelijk niet worden gemist, dan is het spontane vernietigingsrecht een adekwater middel.

Met rechterlijke controle alleen kan moeilijk worden volstaan. De controle heeft een beperkte reikwijdte, en geschiedt alleen wanneer iemand er de moeite voor over heeft de rechter in te schakelen.

Daar waar politieke verantwoordingsplicht bestaat wordt door regering en parlement de instelling van een nieuw orgaan met een controlerende taak nodig geoordeeld: van een ombudsman⁴³. Deze roep zou sterker moeten zijn waar politieke controle ontbreekt.

Bij de behandeling van de Nota over het Ombudsmanvraagstuk in de Tweede Kamer is van de kant van de regering een vrij sterke band tussen ombudsman en het parlement voorgesteld⁴⁴. Daarmee stemde dan overeen dat het werkterrein van de ombudsman zou beslaan het bestuur dat onder de controle van het parlement valt, met andere woorden: de taakvervulling van de centrale overheid voor zover een of meer ministers daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Hieruit vloeide dan voort dat de lagere corporaties en de rechter buiten het terrein van de ombudsman zouden blijven⁴⁵. Men heeft zich kennelijk niet gerealiseerd dat er een stuk bestuur in de sfeer van de centrale overheid wordt uitgevoerd waardoor geen ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Juist daar bestaat behoefte aan

een ombudsman die toezicht kan houden op de kwaliteit van het bestuur. Het is misschien niet zo toevallig dat de ombudsman in een jarenlange ontwikkeling tot een moeilijk meer weg te denken instituut is geworden in Zweden, waar het bestuur van de centrale overheid voor het overgrote deel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt.

Maar dat betekent dat een zo sterke band met het parlement als door de regering was voorgesteld hier niet wenselijk is. Het betekent ook dat bij de regeling van de bevoegdheden van de ombudsman rekening moet worden gehouden met de positie van zelfstandige bestuursorganen. Zo zal de gedachte dat de ombudsman slechts via een minister schriftelijke inlichtingen mag inwinnen hier niet op haar plaats zijn⁴⁶. De basis voor deze gedachte - anders wordt de ministeriële verantwoordelijkheid doorbroken - slaat immers niet op deze situatie. De minister zal veelal zelfs de bevoegdheid missen deze ambtenaren instructies te geven over de wijze waarop zij inlichtingen moeten verstrekken.

Ik hoop dat de wettelijke regeling van de ombudsman die in het verschieft ligt voldoende is toegesneden op de zelfstandige bestuursorganen⁴⁷. Een goede regeling van het toezicht door een ombudsman zou deze bestuursvorm bepaald aantrekkelijker maken.

Dat wat betreft de ombudsman. Er zijn soms heel eenvoudige middelen om een betere beoordeling van een gevoerd beleid mogelijk te maken. Zo zou men toch op zijn minst verwachten dat ieder zelfstandig bestuursorgaan een jaarverslag openbaar maakt om daarin verantwoording af te leggen voor hetgeen in de afgelopen periode is geschied. Dat is lang niet altijd voorgeschreven.

Ik heb nu enkele punten aangesneden waarop bij een regeling van zelfstandige bestuursorganen gelet zou moeten worden. Er is natuurlijk meer, maar het wordt tijd om tot een afronding te komen.

8. Conclusie.

Zoals uit het voorgaande is af te leiden heb ik de indruk dat aan een veelvuldiger gebruik van zelfstandige bestuursorganen duidelijke voordelen zijn verbonden. De weerstand die tegen het verlaten van de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te bestaan, gaat uit van een situatie die niet met de werkelijkheid in overeenstemming is. Natuurlijk kan niet op grond van juridische argumenten alleen beslist worden in welke gevallen er zelfstandige bestuursorganen moe-

ten komen. Andere factoren spelen daarbij mede een rol. Zo kan bestuurskundig onderzoek belangrijk materiaal opleveren bij het beantwoorden van vragen naar de beste organisatievorm van het overheidsapparaat. Daarbij is niet alleen te denken aan onderzoek naar het functioneren van het apparaat zelf, maar ook naar het samenspel tussen de burger en de overheid.

Dit neemt echter niet weg dat van de jurist verwacht mag worden dat hij de juridische consequenties van de verschillende mogelijkheden goed doordenkt. Wie het administratieve recht vergelijkt met het privaatrecht moet wel de indruk krijgen dat het administratieve recht in ons land daar veel minder ver in is. Dat het nodig is om dit wel te doen heb ik met het voorbeeld van de zelfstandige bestuursorganen willen illustreren. Daaruit blijkt dat het niet alleen moet gebeuren om een intellectuele of didaktische behoefte aan een meer systematische opbouw van de stof te bevredigen, maar ook omdat anders belangrijke vragen die maatschappelijke betekenis hebben niet aan de orde komen.

Daarom is het ook aantrekkelijk dat de Commissie Cals-Donner in haar ontwerp voor een nieuwe grondwet de administratiefrechtelijke juristen aanspoort om wat meer systematiek en eenheid in de materie te brengen. Zij wil in de grondwet voorschrijven dat de wet algemene bepalingen van bestuursrecht vaststelt⁴⁸. Met betrekking tot het deel van het bestuurlijk organisatierecht dat nu aan de orde is geweest, zijn onze zuiderburen in ieder geval al verder dan wij: zij beschikken over een wet die een stukje algemene regeling van het onderwerp bevat⁴⁹.

Ik kan niet nalaten er op te wijzen dat het wat tegenstrijdig is dat de Commissie Cals-Donner, die een codificatie van het algemeen gedeelte van het administratieve recht wenselijk en mogelijk vindt, in hetzelfde artikel voorstelt af te zien van het beginsel - nu in de grondwet opgenomen - om het privaatrecht en het strafrecht in wetboeken te regelen. De betrekkelijk grote eenheid en overzichtelijkheid van het privaatrecht is zeker mede te danken aan de codificatie waarover wij beschikken en die wij bezig zijn te hernieuwen. Deze verworvenheid, die men voor het administratieve recht ook wenst, moet nu niet voor het privaatrecht weer overboord gezet worden door het beginsel uit de grondwet te laten verdwijnen.

Aan het slot van mijn rede gekomen spreek ik graag mijn dank uit aan allen die hebben meegewerkt aan mijn benoeming op deze

plaats. U wist dat het een vakgebied betreft, dat vroeger meer mijn belangstelling dan mijn aandacht heeft gehad. Ik hoop dat ik na enige jaren het vertrouwen dat u mij in zo ruime mate hebt geschonken, kan beginnen waar te maken.

Het is niet verwonderlijk dat op dit moment mijn gedachten in de eerste plaats uitgaan naar de tijd dat ik meewerkte aan het nieuwe Burgerlijk Wetboek, het grootste deel van de jaren die ik doorbracht op het Ministerie van Justitie. Het zijn die jaren geweest die het meeste hebben bijgedragen tot mijn juridische vorming. De intensieve samenwerking met een klein aantal zo goede juristen, vooral van de afdelingen wetgeving, lang onder de sprankelende leiding van *Minister Polak*, hebben veel voor mij betekend. Ongetwijfeld bent U, *Van Ewijk*, degene geweest aan wie ik daar het meeste heb gehad. Uw vermogen om bij het meest omvangrijke wetgevende werk dat zich laat denken zowel de grote lijnen als de fijne details tegelijk tot in hun vergaande consequenties te doordenken heeft mij geleerd hoe alle wetgeving eigenlijk gestalte zou moeten krijgen. Wetgeving is één van de belangrijkste juridische bezigheden, die meer aandacht zou verdienen. Ook, misschien juist wel in het administratieve recht. Ik heb het grote voorrecht gehad dat u daarin mijn leermeester bent geweest.

In het Ministerie van Justitie hebt u, *Mulder*, mij binnengeleid. U hebt mij daar laten proeven welke eisen een goed bestuur stelt; op welke wijze een goed beleid vorm moet krijgen. U hebt mij eens gezegd het een belangrijke taak van een secretaris-generaal te vinden zijn ambtenaren te ondersteunen. Uw steun heb ik in grote mate gehad, zowel door het vertrouwen dat u mij schonk, als door uw hulp juist op die punten, waar dat nodig was.

Waarde *Feenstra* en *Drion*. Beide hebt u gestaan aan de bakermat van mijn juridische vorming. Door mijn assistentschap romeins recht heb ik ervaren hoe boeiend de wetenschappelijke beoefening van het recht kan zijn. De basis voor mijn belangstelling in die richting is toen gelegd. In mijn contacten met u, *Drion*, heb ik vooral ervaren hoe belangrijk de maatschappelijke aspecten moeten zijn bij de beoefening van het recht.

Docenten van de juridische faculteit in Groningen. Gesterkt voel ik mij door het vertrouwen en de vriendschap waarmee u mij hebt ontvangen. Dat zeg ik graag in het bijzonder tot u, *Meuwissen*. U hebt u ingespannen om mij mijn weg te laten vinden in deze nieuwe omgeving. Onze vakgebieden raken elkaar zozeer dat het vaak moeilijk is

aan te geven waar de grens te trekken. Daarom, en vanwege onze vaak verschillende benadering stel ik mij veel voor van samenwerking, die voor mij aan betekenis zal winnen naarmate ik mijn eigen terrein beter zal hebben verkend.

Onderwijs in een zich zo uitbreidend vak als het administratieve recht en voor een zo groot aantal studenten betekent dat er door verschillende docenten intensief moet worden samengewerkt. Dat geldt, geloof ik, ook in toenemende mate voor het wetenschappelijke werk. Daarom waardeer ik het zo bijzonder dat bij u, *leden van de afdeling bestuursrecht en bestuurskunde*, zo'n groot enthousiasme aanwezig is, zowel voor de verschillende onderdelen van het administratieve recht, als voor die samenwerking. Ik hoop en verwacht ook dat wij in de toekomst gezamenlijk veel kunnen bereiken.

Dames en heren studenten. Ook de WUB behoort tot het bestuurlijk organisatierecht. Deze wet doordringt ons van het besef dat ieder zijn aandeel moet leveren aan het werk binnen de universiteit. De contacten die ik met u had bevestigden dat uw actieve participatie van grote betekenis kan zijn, ook voor de ontwikkeling van het recht. Uiteraard vergt dat de inzet van allen. Ik zal trachten mijn steentje bij te dragen, en reken ook graag op u.

noten

1. Wet van 9 juli 1970, *Stbl.* 323.
2. Artikel 4
3. *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1969-1970, pp.2766 r.k. en 2779-2780.
4. De heer Franssen, idem pp.2766 r.k. — 2767 l.k.
5. *Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971*, Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Den Haag 1971, p.89.
6. Niet concludent is de argumentatie van de minister bij die gelegenheid (zie voor de vindplaatsen noot 3). Deze steunde op hetgeen in het Rapport van de Commissie inzake algemeen bepalingen van administratiefrecht als conclusie is gesteld: „Indien bij wettelijk voorschrift aan een ambtenaar de bevoegdheid wordt toegekend een bepaalde beschikking te geven kunnen hem, ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk is bepaald, door het bestuursorgaan, waaraan hij ondergeschikt is, ter zake van de uitoefening van die bevoegdheid algemene en bijzondere instructies worden gegeven”. Deze conclusie heeft alleen betrekking op het geval dat een ambtenaar inderdaad ondergeschikt is. Dat is juist bij de directeur-generaal van het CBS sterk de vraag.
M.i. is uit het KB van 9 januari 1899, *Stbl.*43, waarbij het Centraal Bureau voor de Statistiek is ingesteld, af te leiden dat geen ondergeschiktheid aan de minister, maar juist een zekere zelfstandigheid werd beoogd. Men zie artikel 3 lid 3 en artikel 7, die in deze vorm niet passen bij een ondergeschiktheidsverhouding. Donner is ook van mening dat het CBS een orgaan met een zekere zelfstandigheid is, zoals blijkt uit het noemen van het CBS in de opsomming op p.123 in *Nederlands Bestuursrecht*, Algemeen Deel, 4e druk, Alphen aan de Rijn 1974.
7. Moeite die voor een gedeelte is gedaan door H.G. Lubberdink, student-assistent in Groningen. In een bijlage zijn een aantal zelfstandige bestuursorganen, ingedeeld in drie groepen, genoemd.
8. De gekozen omschrijving geeft al aan dat ik mij beperk. Ik ga voorbij aan organen die meer een rechterlijke dan een bestuurstaak hebben (b.v. Universitaire Kiesraad), aan de overheidsbedrijven en aan organen die in privaatrechtelijke vorm zijn gestoken. Evenmin komen aan de orde organen, die min of meer als gedecentraliseerde organen zijn te beschouwen (Kamers van Koophandel, universiteiten).
9. Wel een uitvoerige opsomming geeft J.H.P.M. van der Grinten in *Nederlands Bestuursrecht*, 1e druk, Alphen aan de Rijn 1932 op pp. 12-23. J.R. Stellinga, *Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle 1953 bespreekt op pp. 258-260 vooral de vraag of instelling van zelfstandige bestuursorganen in strijd met de grondwet is. Donner, *Nederlands Bestuursrecht*, Algemeen Deel, 4e druk, Alphen aan den Rijn 1974 onderscheidt op pp. 122-123 als aparte categorie de „rijksinstellingen”, waarvan hij stelt dat zij „binnen het departementale kader” een „zekere zelfstandigheid” bezitten. Ik vraag mij af of „binnen het departementale kader” en „zekere zelfstandigheid” elkaar niet tegenspreken. Hoe dat ook zij, de categorie van rijksinstellingen wordt beperkt tot die ambten, waarin bepaalde personen en goederen zijn afgesplitst uit de bestuursorganisatie en aan de betrokken taak zijn toegeordend, zodat een aantal van de organen die ik op het oog heb niet onder het begrip rijksinstelling vallen (Donner noemt b.v. de Kiesraad als daarbuiten vallend). Wil men de bestuursorganen in verschillende groepen onderscheiden, dan heeft dat weinig zin als die indeling niet leidt tot groepen die

- onderling duidelijke verschillen vertonen. Om die reden verwerpt Donner terecht op p.124 het bezit van rechtspersoonlijkheid als zinvol criterium. Ik zie echter niet waarom het uit een oogpunt van bestuurlijke organisatie veel verschil maakt of er „goederen aan een ambt zijn toegeordend” of niet (m.i. overigens een vaag criterium). Wel heel relevant is of er al dan niet een zekere zelfstandigheid bestaat: dat heeft direkt gevolgen voor de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven, en dus voor de ministeriële verantwoordelijkheid. H.J.M. Jeukens, *Praeadvies N.J.V.* 1957 gaat vooral op pp.97-103 op de hier aan de orde gestelde materie in.
10. Nu artikel 55.
 11. Zie b.v. J.M. Kan, Ministeriële verantwoordelijkheid in gevallen van decentralisatie en deconcentratie, *Nederlands Juristenblad* 1961, pp.457-464 en 487-491.
 12. C. van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, Leiden 1934, p.218.
 13. *Idem*, pp.219-221.
 14. Artikel 87 lid 7 van de grondwet.
 15. Men zou, om die verantwoordelijkheid aannemelijk te maken, mede een beroep op een bepaling als artikel 55 moeten doen. Bij de behandeling van de grondwetswijziging 1922 is naar aanleiding van het artikel over vaste colleges van advies en bijstand (nu artikel 87) door de regering wel gezegd dat overdracht van regeringsbevoegdheid zich niet met het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid zou laten rijmen. Zie hierover F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem 1925, pp.122-124, die deze opvatting bestrijdt, evenals Stellinga op de in noot 9 aangehaalde plaats. Tegenwoordig lijkt de stelling dat het instellen van zelfstandige bestuursorganen in strijd is met de grondwet noch door de schrijvers, noch door de wetgever (getuige het grote aantal van deze organen) gedeeld te worden.
 16. C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 7e druk, Zwolle 1962, pp.307-308.
 17. In noot 12 aangehaald werk, p.223.
 18. In de 9e druk van het *Handboek*, Zwolle 1972, p.338. Donner zegt daarbij het op dit punt niet eens te zijn met A.D. Belinfante, die het tegendeel zou hebben gesteld in *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, 2e druk, Alphen aan de Rijn 1966 op p.10. Belinfante heeft echter een veel ruimere regel opgesteld: „Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat”. De laatste zinsnede maakt de regel tot een geheel andere dan Donner er in leest, omdat het woord controle ruim wordt opgevat (ook rechterlijke controle). Wel kan men betwijfelen of Belinfante zich voor de aldus geformuleerde regel met recht kan beroepen op de door hem aangehaalde plaats bij Van Vollenhoven.
 19. Zie de in de vorige noot aangehaalde bladzijde.
 20. Zo bij de hiervoor gereleveerde behandeling van de volkstellingswet, en b.v. bij de behandeling van de wet van 24 november 1949, *Stbl.* 1510 tot wijziging van de Wet Autovervoer Personen, waar het voorstel werd gedaan te bepalen dat de minister bevoegd is aan de Commissie Vervoersvergunningen richtlijnen te geven. Dit werd gemotiveerd met de stelling dat het ontbreken van een dergelijke bepaling aanleiding zou kunnen geven „tot de opvatting, dat de Commissie in haar beleid volkomen onafhankelijk is van de Minister, hetgeen kwalijk te rijmen is met het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid.” *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1947-1948, 862-3, p.4 r.k. De passage is besproken door Stellinga in zijn in noot 9 aangehaald werk, p.260. Bij amendement werd het voorstel vervangen door de verplichting om (uitsluitend) bij algemene maatregel van bestuur richtlijnen aan de Commissie te geven. Hierdoor kwam de zelfstandigheid van de Commissie duidelijker vast te staan. Zie hieronder noot 39 en bijbehorende tekst.
 21. B.v. in de Nota over het Ombudsmanvraagstuk, *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1968-1969, 9925-2, pp.6-7 en de daar genoemde studies over de ombudsman.
 22. Door R. Crinice le Roy, *De vierde macht*, Den Haag 1969.
 23. *Privacy en persoonregistratie*, Interimrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties, 's-Gravenhage 1974, p.11.
 24. Zie het rapport, genoemd in noot 5, pp. 81-82 en 89-90.
 25. *Idem*, p.89.
 26. Pierre Vinde, *Swedish Government Administration*, Stockholm 1971, vermeldt als totaal aantal personeelsleden van de gezamenlijke ministeries 1760 in juli 1971 (p.24), terwijl vele meer onafhankelijke organen een veelvoud van dit aantal mensen in dienst hebben (zie pp.78-86).
 27. Artikel 87.
 28. Donner lijkt in zijn in noot 9 aangehaald werk op p.111 uit artikel 87 een argument a contrario te putten om buiten het in dat artikel bedoelde geval de bevoegdheid van de Kroon aan te nemen om organen in het leven te roepen. Welk antwoord hij op de hier behandelde vraag geeft wordt echter niet geheel duidelijk.
 29. *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage 1971, pp.141-151.
 30. Van de in de bijlage genoemde organen zijn die, genoemd onder A7, C1, C2 en C6 bij KB ingesteld.
 31. Organisatiewet Sociale Verzekering art. 41; Ziekenfondswet art.61.
 32. *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1962-1963, 6808-8, p.16 r.k.
 33. *Idem*, p.21 r.k.
 34. Wet Autovervoer Personen art. 10 lid 3; Wet Autovervoer Goederen art.13 lid 1; Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart art.11 lid 1.
 35. Algemene regels kunnen vastgesteld worden door de Sociale Verzekeringsraad (zie b.v. artt. 47 lid 2 en 48 Organisatiewet Sociale Verzekering), de Ziekenfondsraad (vgl. art. 64 Ziekenfondswet), de Centrale Cultuurtechnische Commissie (zie art. 51 lid 4 Ruilverkavelingswet 1954) en de Centrale commissie voor de keuring van films (art. 47 KB van 22 dec. 1927, *Stbl.* 401).
 36. Een enkele meer algemene opmerking over de benoemingsregeling en het vernietigingsrecht is te vinden aan het slot van de bijlage.
 37. Zie b.v. de Nota Openheid en openbaarheid van bestuur, *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 10946-2, pp.4-5.
 38. Krachtens art.1 lid 1 van het ontwerp gaat het om het bestuur, door de organen van de centrale overheid; dit omvat blijkens lid 2 „iedere persoon en ieder college . . . voor zover werkzaam onder ministeriële verantwoordelijkheid” (mijn cursivering). Zie p.197 van *Openbaarheid openheid*, Rapport van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, 's-Gravenhage 1970.
 39. Zie *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1948-1949, pp.1716 r.k. — 1763 l.k.
 40. Wet BAB art. 2 lid 2; wetsontwerp AROB (*Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 11 279-2) art.2 lid 2.
 41. Dit volgt uit art. 5 onder a van het wetsontwerp AROB (= art. 5 onder a wet BAB).

42. Dit is gebeurd bij de Uitkeringsraad, genoemd in de bijlage onder B3. Voor de motivering in de memorie van toelichting zie *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1972, 12 039-3, p.15 r.k.
43. Conclusie II van de in noot 21 aangehaalde nota, door de Tweede Kamer onderschreven door aanneming van een motie Rietkerk, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, pp.2778-9.
44. Nota, aangehaald in noot 21, p.8.
45. *Ibidem*.
46. *Idem*, p.10.
47. Dat de bevoegdheid van de ombudsman zich niet behoort uit te strekken tot algemeen verbindende voorschriften (zie de Nota p.9) ligt bij voorschriften afkomstig van zelfstandige bestuursorganen ook niet voor de hand.
48. Eindrapport, aangehaald in noot 29, p.257 (art.85).
49. Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, *Staatsblad* 24 maart 1954.

Overzicht van een aantal zelfstandige bestuursorganen.

Men kan trachten die organen in bepaalde groepen in te delen, hetgeen betrekkelijk moeilijk is omdat de grenzen vaag blijven. In het kader van dit betoog past een indeling, die relevant is vanuit een oogpunt van bestuurlijke organisatie. De opsomming door J.H.P.M. van der Grinten in *Nederlands Bestuursrecht*, 1e druk, Alphen aan den Rijn 1932 op p.12 e.v. geschiedt uitsluitend aan de hand van de aard van de werkzaamheden. De volgende opsomming is geenszins bedoeld als een volledige.

A. Organen, bij de samenstelling waarvan belanghebbenden worden betrokken:

1. Sociale Verzekeringsraad (Organisatiewet Sociale Verzekering artt. 35-46);
2. Sociale Verzekeringsbank (Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid artt. 6 e.v.);
3. Raden van Arbeid (dezelfde wet artt. 19 e.v.);
4. Ziekenfondsraad (Ziekenfondswet artt. 50-73a);
5. Praeventiefonds (Wet op het Praeventiefonds en K.B. van 14 augustus 1950, *Stb.* K 357);
6. Algemeen Werkloosheidsfonds (Werkloosheidswet art. 14 en Beschikking Staatssecr. Sociale Zaken van 14 april 1955, *Stcrt.* 75);
7. Reclasseringsraden (Reclasseringsregeling 1970, artt. 30-63);
8. Raden voor de kinderbescherming (BW Boek 1, art. 238 e.v.; Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1969);
9. Centrale Cultuurtechnische Commissie (Ruilverkavelingswet 1954, art. 3 en KB van 4 februari 1954, *Stbl.* 43) en de plaatselijke commissies, bedoeld in artikel 51 van die wet;
10. Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij (Visserijwet 1963, artt. 38-44 en KB van 21 mei 1964, *Stbl.* 169);
11. Kamer voor Binnenvisserij (Visserijwet 1963, art. 45-54 en KB van 21 mei 1964, *Stbl.* 170).

B. Andere dan in categorie A in te delen organen, waarvan de werkzaamheid voor een groot deel is gericht op de totstandkoming van rechtshandelingen:

1. Commissie Vervoervergunningen (Wet Autovervoer Personen, art. 10-11);

2. Verzekeringskamer (Wet op het Levensverzekeringsbedrijf art.8);
3. Uitkeringsraad (Wet uitkering vervolgingsslachtoffers 1940-1945, artt. 23-29);
4. Centrale commissie voor de keuring van films (Bioscoopwet art. 15 en KB van 22 dec. 1927, *Stbl.* 401);
5. College ter beoordeling van verpakte geneesmiddelen (Wet op de Geneesmiddelenvoorziening, art. 29 en KB 21 juni 1963, *Stcrt.* 124);
6. Commissies voor de gebiedsaanwijzing (dezelfde wet, art. 28 en KB 2 mei 1961, *Stcrt.* 90);
7. Kiesraad (Kieswet, art. A1 en KB van 5 oktober 1951, *Stbl.* 441);
8. Grondkamers en de Centrale Grondkamer (Pachtwet artt. 72-87 en KB 19 april 1958, *Stbl.* 193);
9. Bureau voor de Industriële Eigendom en Octrooiraad (Rijksoc-trooiwet artt. 14-15; KB van 15 december 1914, *Stbl.* 558 en Octrooireglement);
10. Raad voor het Kwekersrecht (Zaaizaad- en Plantgoedwet artt. 5-17 en KB 5 april 1967, *Stbl.* 223);
11. Monumentenraad (Monumentenwet artt. 3—7).

C. Andere dan in categorie A in te delen organen, waarvan de werkzaamheden niet voor een groot deel zijn gericht op de totstandkoming van rechtshandelingen.

1. Centraal Bureau voor de Statistiek (KB van 9 januari 1899, *Stbl.* 43);
2. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KB van 20 oktober 1933, *Stbl.* 528)¹
3. Nederlandsche Centrale Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek en de bijzondere organisaties voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (Wet van 30 oktober 1930, *Stbl.* 416);
4. Nederlandse organisatie voor zuiver-wetenschappelijk onderzoek (Wet van 5 januari 1950, *Stbl.* K 5);
5. Jachtfonds (Jachtwet artt. 28-37 en KB van 25 juli 1955, *Stbl.* 353); het fonds vormt, gezien de samenstelling van het bestuur (art. 29 Jachtwet) een overgangsgeval tussen categorie A en C;
6. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KB van 5 januari 1938, *Stbl.* 390).

Bij de onder A genoemde organen vindt de benoeming van een gedeelte van de leden plaats of rechtstreeks door organisaties van belanghebbenden (bij de Ziekenfondsraad is dat gedeelte zelfs 4/5), of door de regering maar zodanig dat rekening wordt gehouden met de wensen van belanghebbenden. Soms is slechts benoeming uit een dubbeltal mogelijk. De voorzitter wordt steeds door de overheid benoemd.

Wanneer de leden door de Kroon worden benoemd, pleegt tussentijds ontslag gebonden te zijn aan bepaalde ontslaggronden. Bij de onder B en C genoemde organen worden de leden steeds door de Kroon benoemd; in een enkel geval echter ook op voordracht van bepaalde organisaties. De gronden voor ontslag zijn hier bijna nooit beperkt (wel bij de grondkamers).

Het spontane vernietigingsrecht treft men uitsluitend in categorie A aan (A1 - A7).

Het beroep op de Kroon komt niet voor in categorie C, hetgeen samen zal hangen met de aard van de werkzaamheden van deze organen; het komt bij de organen genoemd onder A en B wel voor.

1. Het K.N.M.I. is opnieuw geregeld in het K.B. van 28 febr. 1974, *Stbl.* 120; volgens dat besluit lijkt het K.N.M.I. geen zelfstandigheid meer te bezitten (zie vooral art. 6).

