



DECENTRALISATIE: ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN



Achtergrondstudie nummer 5, deel 2
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

DECENTRALISATIE:
ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

Essay over het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen, hun mogelijke bijdrage aan de ontlasting van de politieke en ambtelijke top en de consequenties met betrekking tot de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid

door
mr. C.M. van den Hoff en
drs. R. de Groot

Instituut voor Bestuurswetenschappen
Den Haag

Februari 1981
Achtergrondstudie nummer 5, deel 2,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Instituut voor Bestuurswetenschappen

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 9012 03396 9

inhoudsopgave

1	<u>conclusies en aanbevelingen</u>	1
2	<u>inleiding</u>	4
2.1	probleemstelling	4
2.2	aard van de uitgevoerde werkzaamheden; verantwoording	5
2.3	opbouw van het essay	5
3	<u>begripsomschrijvingen</u>	7
4	<u>overzicht en globale typering van zelfstandige bestuursorganen</u>	10
5	<u>genoemde voordelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen</u>	13
6	<u>genoemde nadelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen</u>	15
7	<u>de mate waarin analytisch te onderscheiden fasen in het besluitvormingsproces in bestuurlijk-organisatorische zin zijn te operationaliseren</u>	16
8	<u>zelfstandige bestuursorganen en politieke contrôle</u>	19
8.1.	inleiding	19
8.2	betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid	19
8.3	bepierking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid	21
8.4	alternatieve modellen voor spreiding van macht en politieke contrôle	22
8.5	conclusies en aanbevelingen	26
9	<u>zelfstandige bestuursorganen: wel of niet een vorm van functionele decentralisatie</u>	28
9.1	definities	28
9.2	de ontwikkeling van het begrip in de rechtswetenschap	28
9.3	de begripsontwikkeling in de politieke ideologie	31
9.3.1	inleiding	31
9.3.2	functionele decentralisatie	31
9.3.3	sovereiniteit in eigen kring	32
9.3.4	het subsidiariteitsbeginsel	33
9.4	de wet op de bedrijfsorganisatie	35
9.5	gevolgtrekkingen	35
10	<u>ontlasting van 'de politieke- en ambtelijke top</u>	38
10.1	inleiding	38
10.2	gedachten rond het praktisch functioneren van zelfstandige bestuursorganen	38
10.3	bijdrage aan de ontlasting van de politieke en ambtelijke top	40

10.4	conclusies en aanbevelingen	41
11	<u>traditioneel-gesloten of pragmatisch-open bestuursmodel</u>	43

1 conclusies en aanbevelingen

1. Bij het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen in het openbaar bestuur zal een nauwkeurige grens moeten worden afgebakend tot waar de minister in het politieke proces door het parlement verantwoordelijk kan worden gehouden. Het kunnen beschikken over een typologie van taken kan bij deze afbakening behulpzaam zijn. (hoofdstuk 7)
2. Er is behoefte aan beter te effectueren vormen van politieke contrôle, nu de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid steeds minder functioneel lijkt te zijn vanuit de optiek van de legitimatie van de beleidsvoering. (hoofdstuk 8)
3. Het streven naar beperking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid komt in strijd met de functie van de verantwoordelijkstelling namelijk het streven naar vergroting van de beheersingsmacht. Het gaat daarom veeleer om het beperken van de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid in die zin dat de minister voorbij een zekere grens slechts verantwoordelijk mag worden gehouden voor de functioneringscondities en -voorschriften van de met overheidstaken belaste organen. (hoofdstuk 8)
4. De binnen de ministeriële verantwoordelijkheid vallende bepaling van randvoorwaarden, waarbinnen zelfstandige bestuursorganen in principe een vrije beleidsruimte hebben dient onder de politieke contrôle van het parlement te vallen. Voor wat betreft de contrôle op de activiteiten van het zelfstandige bestuursorgaan zullen nieuwe vormen van contrôle moeten worden ontworpen, die zullen moeten zijn afgestemd op de specifieke eigenschappen van het toegekende takenpakket. (hoofdstuk 8)
5. Een dergelijk model is alleen mogelijk indien de volksvertegenwoordiging kan besluiten tot een terughoudende opstelling ten aanzien van die aspecten die onder de andere vormen van politieke contrôle zullen vallen. De randvoorwaarden en functioneringscondities, waarbinnen de zelfstandige bestuursorganen opereren vallen echter onder de parlementaire contrôle, evenals kwesties die de (algemene) belangenafweging betreffen. (hoofdstuk 8)
6. Indien deze opvattingen in den brede gedeeld en staatsrechtelijk uitgewerkt zouden worden, behoeft er vanuit de optiek van de politieke contrôle in principe geen belemmering te bestaan tegen de gebruikmaking van zelfstandige bestuursorganen. (hoofdstuk 8)
7. De juridische ruimte voor het zelfstandig optreden van eenheden van de openbare dienst wordt bepaald door politieke besluiten van de minister en volksvertegenwoordiging samen (wetten in formele zin) of door de volksvertegenwoordiging 'gesanctioneerde' besluiten van de Kroon en de verantwoordelijke minister. Met andere woorden ook aan het begin van deze rechtsvorming staan politieke wilsbesluiten. (hoofdstuk 8)
8. Het toekennen van zelfstandigheid aan onderdelen van de openbare dienst is dus naar strekking een 'convenant' tussen Kroon en parlement om

politieke macht ten opzichte van elkaar slechts binnen bepaalde afgesproken grenzen te hanteren. Het kan in beginsel betrekking hebben op meerdere onderdelen van het beleidsproces dan alleen de uitvoering. (hoofdstuk 8)

9. Zelfstandige bestuursorganen met een takenpakket dat in hoofdzaak uit routinematige handelingen bestaat en waarbij sprake is van een geringe vrije beleidsruimte en de door het departement te nemen beslissingen gering in aantal en qua reikwijdte bescheiden zijn, lijken te kunnen bijdragen aan een ontlasting van de politieke en ambtelijke top. Deze ontlasting betreft met name de managementtaak van de departementale leiding. Zodra echter het takenpakket aspecten van belangenafweging tussen burgers c.q. organisaties met zich meebrengt, (inter)departementale coördinatie-activiteiten vraagt dan wel een ingewikkelde en beleidsgevoelige financieringsstructuur met zich meebrengt, dan is het - afhankelijk van de preciese inhoud van het takenpakket - minder waarschijnlijk dat de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen tot ontlasting zal leiden. Overigens is het mogelijk om binnen het zelfstandige bestuursorgaan vorm te geven aan interdepartementale coördinatie door in dit lichaam vertegenwoordigers van verschillende departementen te benoemen. Bij een dergelijke constructie zouden de werkzaamheden ten departemente mogelijk wel kunnen verminderen. (hoofdstuk 8)
10. Om over deze problematiek meer concrete uitspraken te kunnen doen lijkt het noodzakelijk om een nadere analyse te plegen naar het feitelijk functioneren van zelfstandige bestuursorganen in relatie tot het departement of eventueel meerdere departementen en in relatie tot het maatschappelijk veld van een aantal representatief te achten zelfstandige organen, die voor de kwalificatie 'zelfstandige bestuursorganen' in aanmerking komen. (hoofdstuk 10)
11. Het verdient aanbeveling een typologie van taken en bijbehorende bevoegdheidsconstructies te ontwerpen teneinde op een beredeneerde wijze de analytisch te onderscheiden stadia in de besluitvorming te kunnen vertalen in bestuurlijk-organisatorische termen, mede gericht op de bepaling van de grens tot waar de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort moet worden gehandhaafd. (hoofdstuk 7)
12. Teneinde de randvoorwaarden te kunnen bepalen waaronder zelfstandige bestuursorganen moeten functioneren dient te worden onderzocht op welke wijze de thans onder de omschrijving vallende organen functioneren. (hoofdstuk 8)
13. Er dient nadere aandacht te worden besteed aan de mogelijke effecten van in discussie zijnde nieuwe vormen van politieke contrôle. Dit in relatie tot de specifieke taken waaraan zij kunnen worden gekoppeld. (hoofdstuk 8)
14. Op grond van onze bevindingen menen wij voor de constructie 'zelfstandige bestuursorganen' de volgende normatieve omschrijving te moeten aanbevelen: zelfstandige bestuursorganen (op rijksniveau) zijn die zelfstandige onderdelen van de openbare dienst, die, onder bij of krachtens de wet gegeven randvoorwaarden en functioneringscondities, zijn belast met de voorbereiding en/of uitvoering van middels attributie of delegatie verkregen taken, waaromtrent Kroon en Staten-Generaal bij of krachtens de wet zijn overeengekomen in de politieke contrôle op een andere wijze te voorzien dan traditioneel gewaarborgd is in de verhouding tussen Kroon en Staten-Generaal. (hoofdstuk 10)
15. Teneinde op niet al te lange termijn praktische ervaringen op te doen met de werking van zelfstandige bestuursorganen onder de eerder genoemde voorwaarden zou het aanbeveling kunnen verdienen verder onderzoek op dit terrein te doen, eventueel in de vorm van experimenten. Dit laatste zou kunnen middels het - wettelijk gefundeerd - omvormen van daarvoor in aanmerking komende zelfstandige bestuursorganen. In deze wettelijke fundering

moeten in elk geval worden geregeld:

- . een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan;
 - . duidelijke randvoorwaarden en functioneringscondities;
 - . de samenstelling van het bestuur en de instelling van een orgaan of stelsel van organen dat de politieke controle afneemt;
 - . de openbaarheid van de besluitvorming.
16. Tevens kan worden overwogen op meer systematische wijze dan tot op heden is gebeurd lering te trekken uit buitenlandse voorbeelden. Bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de politieke cultuur waarbinnen de betreffende organen functioneren. Hierbij moet worden bedacht dat op het oog acceptabele structuren in hun werking - op grond van geheel afwijkende attitudes - sterk van het optische beeld kunnen verschillen. (hoofdstuk 11)

2. inleiding

2.1. probleemstelling

De verkenning van de problematiek rond de zogenaamde 'zelfstandige bestuursorganen', vormt een onderdeel van het onderzoek naar de effecten van decentralisatie op de rijksdienst en de voorwaarden waaronder die effecten positief zijn te waarderen. De Commissie hoofdstructuur rijksdienst - opdrachtgever voor dit onderzoek - onderscheidt binnen dit onderzoek twee hoofdvormen van decentralisatie, te weten: decentralisatie naar publiekrechtelijke lichamen en decentralisatie naar privaatrechtelijke lichamen. Bij het onderzoek naar publiekrechtelijke lichamen wordt daarna onderscheid gemaakt tussen territoriale decentralisatie naar lagere overheden en functionele decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen met een publiekrechtelijke status.

Decentralisatie van rijkstaken is een van de onderwerpen die de Commissie hoofdstructuur rijksdienst in beschouwing neemt ten behoeve van de taak om voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in mei 1981 advies uit te brengen aan de Minister van binnenlandse zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. De commissie dient bij haar advies - zonodig - rekening te houden met de mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van de rijkstaken. Anderzijds besteedt de commissie aandacht aan decentralisatie vanuit haar benadering, waarbij de problemen rond de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst in hun onderlinge samenhang worden bekeken.

Ten behoeve van de samenhang tussen de in studie genomen problemen hanteert de commissie een model dat men baseert op de systeemtheorie, waarbij men de rijksoverheid beschouwt als een open systeem en besturen als een cyclisch proces (invoer, doorvoer, uitvoer, terugkoppeling).

De commissie acht het van belang na te gaan in hoeverre een verdergaande decentralisatie kan bijdragen tot een wezenlijke verlichting van de doorvoerproblematiek van de centrale overheid, zoals overbelasting van de politieke en ambtelijke top, gebrekkige interdepartementale coördinatie en afstemmingsproblemen bij de hantering van het besturingsinstrumentarium. Deze invalshoek betekent dat de commissie vooral aandacht heeft voor de uitvoerkant.

Vanuit deze achtergrond heeft de commissie de volgende probleemstelling geformuleerd: "welke zijn de gevolgen van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren en onder welke voorwaarden zijn die gevolgen positief te waarderen? Met andere woorden: over welke beheersmechanismen zal de centrale overheid moeten beschikken om te kunnen decentraliseren?"

Met betrekking tot de voorwaarden om decentralisatie te waarderen denkt de commissie ten aanzien van de beheersmechanismen aan doeltreffendheid van de mogelijke sturingsprogramma's die bij decentralisatie noodzakelijk worden geacht. Voorts kan het onderzoek indicaties geven omtrent de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en de mogelijkheden om tot een zinvolle scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering te komen.

2.2. aard van de uitgevoerde werkzaamheden; verantwoording

In het licht van de genoemde probleemstelling heeft de commissie aan het Instituut voor bestuurswetenschappen (I.B.W.) verzocht - in samenhang met de verstrekte opdracht ter bestudering van het aspect van de territoriale decentralisatie naar lagere publiekrechtelijke lichamen - te bezien in welke mate het onderzoek naar de zelfstandige bestuursorganen kon worden meegenomen. De geringe hoeveelheid tijd die het I.B.W. op dat moment dacht te kunnen vrijmaken leidde tot de afspraak dat het I.B.W. niet verder zou gaan dan de poging een typologie van zelfstandige bestuursorganen te ontwerpen. Deze afspraak werd herzien toen bleek dat:

- a. de eerste opdracht - die prioriteit genoot - door capaciteitsproblemen in gevaar dreigde te komen;
- b. een eerste verkenning van het I.B.W. een zeer complexe problematiek aan het licht bracht;
- c. het Instituut voor staats- en administratief recht van de Rijksuniversiteit Utrecht zich reeds geruime tijd bezig hield met een uitgebreide studie naar het voorkomen, de juridische basis en de juridische vormgeving van min of meer zelfstandige organen, waaronder de zelfstandige bestuursorganen.

Gegeven deze situatie werd besloten dat het I.B.W. zou volstaan met het maken van een essay over zelfstandige bestuursorganen. Aan de vervaardiging van dit essay hebben de volgende werkzaamheden ten grondslag gelegen:

- literatuurstudie;
- enige oriënterende gesprekken;
- secundaire analyse van onderzoeksmateriaal met betrekking tot de Stichting beheer landbouwgronden en de centrale cultuurtechnische commissie;
- brainstorming rond de bij medewerkers van het I.B.W. aanwezige praktijkkennis omtrent zelfstandige bestuursorganen.

De pretentie van dit rapport gaat niet verder dan de titel aangeeft: een essay. Voor de vervaardiging van dit essay zijn verantwoordelijk:

- mr. C.M. van den Hoff
- drs. R. de Groot.

2.3. opbouw van het essay

Gestart wordt met een overzicht van omschrijvingen van het begrip zelfstandige bestuursorganen en de omschrijving van enkele andere cruciale begrippen. (paragraaf 3).

In paragraaf 4 wordt een overzicht gegeven van organen die voor de omschrijving in aanmerking lijken te komen. Tevens worden typeringscategorieën benoemd.

De paragrafen 5 en 6 sommen - onbewerkt - respectievelijk de voor- en nadelen op zoals zij door de voornaamste auteurs op dit gebied zijn genoemd. In paragraaf 7 wordt nagegaan in hoeverre analytisch te onderscheiden fasen in het besluitvormingsproces in bestuurlijk-organisatorische zin zijn

te operationaliseren.

In paragraaf 8 wordt de bijzonder belangrijke dimensie van de politieke contrôle aan een beschouwing onderworpen, (waarbij de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde komt), terwijl in paragraaf 9 de vraag aan de orde komt wat nu eigenlijk functionele decentralisatie is en of men het begrip zelfstandig bestuursorgaan inderdaad met dit begrip mag verbinden.

Paragraaf 10 probeert een indruk te verschaffen omtrent de mogelijkheden tot ontlasting voor de politiek/ambtelijke top.

In paragraaf 11 wordt ingegaan op het voortreffelijke artikel van P. den Hoed over de problematiek van het open versus het gesloten bestuursmodel.

3. begripsomschrijvingen

zelfstandige bestuursorganen zijn:

- "organen met uitvoerende overheidstaken die niet rechtstreeks vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire contrôle en die worden gecontroleerd door maatschappelijke organisaties"(Scheltema) (1);
- "meer (dan openbare lichamen) op zichzelf staande organen met een zekere publiekrechtelijke en soms ook privaatrechtelijke zelfstandigheid, maar niet zijn een territoriale of functionele gemeenschap van personen, vatbaar voor democratisering. Zou dat laatste wel het geval zijn, dan zou men te maken hebben met functionele decentralisatie en bijbehorende functionele volksvertegenwoordiging in de zin van vertegenwoordiging van belangengroepen" (De Haan c.s.) (2);
- "van zelfstandige bestuursorganen is sprake, als de wetgever zover niet wil gaan met functionele opsplitsing van de democratische rechtsstaat, maar er toch behoefte aan heeft een bepaalde belangenbehartiging uit doelmatigheidsoverwegingen af te splitsen van het normale bestuur door de organen van een openbaar lichaam";
- "die vorm van functionele decentralisatie waarbij het gaat om openbare lichamen met een duidelijk omliggende, veelal tot enkele werkzaamheden beperkte functie . De meeste zelfstandige bestuursorganen hebben het karakter van een openbaar lichaam (....) dat de openbare lichamen vrijwel altijd op enige achterban ('gemeenschap' in de zin van De Haan c.s.) aanspraak kunnen maken."
"Enkele (zelfstandige bestuursorganen) echter en juist diegenen, waarbij de zelfstandigheid het meest geprononceerd is, ja zelfs in de Grondwet is verankerd, missen de achterban. Ik bedoel de met rechtspraak belaste organen (....) hoewel ik beseft dat ik daarmee de grens van de functionele decentralisatie overschrijd";
- "Een zelfstandig bestuur of zelfstandige bestuursdienst is een openbare dienst die bevoegd is om eenzijdig, op eigen initiatief en volgens eigen inzicht, besluiten te nemen, waaraan rechtsgevolgen voor derden zijn verbonden" (Craenen en Mulder) (3).

Een beschouwing van deze omschrijvingen leert al snel dat er behoefte is aan een betere afpaling van het begrip.

De geciteerde omschrijvingen verschillen in de eerste plaats voor wat betreft hun normatief gehalte. De omschrijvingen van De Haan c.s. en Craenen en Mulder gaan in feite niet verder dan het aangeven van het bestaan van een 'restcategorie' van organen die zij overigens op nogal verschillende, zo niet tegenstrijdige wijze typeren. Scheltema gaat verder en maakt een keuze door zich duidelijk uit te spreken over de relatie met de ministeriële verantwoordelijkheid en de beperking tot een bepaald type taken, namelijk de uitvoerende.

Een tweede verschil dat in het oog springt is de vraag of zelfstandige be-

stuursorganen al dan niet zijn op te vatten als een vorm van functionele decentralisatie.

Vervolgens kan men zich afvragen hoe 'zelfstandigheid' zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid en politieke contrôle en of dit laatste - zoals Scheltema doet - samenhangt met bepaalde typen taken.

Tenslotte dient men zich af te vragen hoe het zit met de rechtsbescherming tegen de beslissingen van deze organen. Kunnen zij worden beschouwd als "organen van de centrale overheid"?

In dit essay zullen wij trachten een eigen omschrijving te ontwikkelen.

Vooralsnog maken wij echter gebruik van de volgende werkomschrijving:

"op zichzelf staande organisaties met op grond van attributie of delegatie verkregen publiekrechtelijke bevoegdheden, al dan niet met een privaatrechtelijke status, die een formele band hebben met de centrale overheid en waarin maatschappelijke organisaties al dan niet een rol kunnen spelen".

Andere begrippen die in dit essay een centrale rol spelen zijn:

- functionele decentralisatie :aan de inhoud van dit begrip wordt in hoofdstuk 9 een aparte verhandeling gewijd;
- zelfstandigheid :van 'zelfstandigheid' kan men spreken indien "de bevoegdheid aanwezig is om eenzijdig, op eigen initiatief en volgens eigen inzicht, besluiten te nemen, waaraan rechtsgevolgen voor derden zijn verbonden" (4) (publiekrechtelijke zelfstandigheid);
privaatrechtelijke zelfstandigheid bestaat indien een orgaan de bevoegdheid heeft om in het vermogensrechtelijk verkeer als organisatie zelfstandig op te treden (5);
- ministeriële verantwoordelijkheid :de plicht omtrent het gebruik van krachtens wet of grondwet ter beschikking staande bevoegdheden verantwoording af te leggen in de Staten Generaal;
- parlementaire contrôle :de verplichting van de beide kamers der Staten Generaal deze verantwoording te vragen;
- politieke contrôle :de werking van de beide hiervoor genoemde instrumenten in onderlinge samenhang en hier ander systeem van 'checks and balances', dat gelijkwaardige waarborgen inhoudt voor een effectief, doelmatig en rechtvaardig gebruik van bevoegdheden;
- taak :een onderling samenhangend geheel van werkzaamheden die verricht worden met het oog op één of enkele doelstellingen op een terrein van overheidszorg;
- bevoegdheid :een juridisch middel of complex van juridische middelen waarmee een overheidsorgaan vorm kan geven aan zijn handelen en zijn handelen - zonodig - kracht kan bijzetten binnen een aangewezen gebied en ter vervulling van algemene of bijzondere opdrachten.

Noten

1. M. Scheltema, Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Adviseren aan de overheid, Den Haag, 1977, pag. 344.
2. P. de Haan, G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer, 1978, pag. 81.
3. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag.
4. G. Craenen en A. Mulder, 1980, op.cit., pag. 4.
5. P. de Haan, G. Drupsteen en R. Fernhout, 1978, op.cit., pag. 68.

4. overzicht en globale typering van zelfstandige bestuursorganen

Craenen en Mulder delen de bestaande zelfstandige bestuursorganen op de volgende manier naar taken in (1):

- a. inkomensoverdrachten
- b. overheidsbedrijven
- c. sanering en steunverlening
- d. ordening van de landbouwmarkten
- e. ordelijk economisch verkeer
- f. vaststelling van prijzen en tarieven
- g. kwaliteitscontrôle
- h. toezicht op bedrijven en beroepen
- i. rechtspraak
- j. hoger onderwijs.

Daarbij noemt men de volgende zelfstandige bestuursorganen:

ad a. Sociale fondsen en bedrijfsverenigingen (uitvoering van de sociale wetgeving)

Sociale verzekeringsbank en Raden van arbeid

Sociale verzekeringsraad, Ziekenfondsraad (toezicht)

Algemeen burgerlijk pensioenfonds, de Buitengewone pensioenraad en de Uitkeringsraad vervolgingsslachtoffers.

De Staatssecretaris van sociale zaken omschreef de verantwoordelijkheden in 1979 als volgt: "de verantwoordelijkheid voor de inpassing van het sociale zekerheidsbeleid in het algemene sociale en sociaal-economische beleid en de permanente toetsing of de doelstellingen van het sociale zekerheidsbeleid die met de aangewende middelen worden bereikt, ligt bij de regering en het parlement. De uitvoering van de sociale zekerheidswetten is opgedragen aan autonome organen, waarbinnen het georganiseerde bedrijfsleven van oudsher een grote verantwoordelijkheid draagt".

ad b. De overheidsbedrijven:

het Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf

het Staatsbedrijf der P.T.T. en de Rijkspostspaarbank

het Staatsmuntbedrijf

het Staatsvissershavenbedrijf.

Verder heeft de Staat een meerderheidsbelang in ongeveer 40 bedrijven, bijv.: De N.V. Nederlandse spoorwegen, De Nederlandse bank N.V.

In totaal heeft Nederland volgens Craenen en Mulder zo'n honderd overheids-ondernemingen.

ad c. Commissie vervoersvergunningen, Stichting N.I.W.O.N.

Stichting ontwikkelings- en saneringsfonds voor de landbouw

Stichting Nederlandse herstructureringsmaatschappij

- ad d. Productschappen, Landbouw en egalisatiefonds
- ad e. Bedrijfsschappen, Kamers van koophandel en fabrieken, Sociaal economische raad
- ad f. Productschappen, Stichting centraal orgaan ziekenhuistarieven, Ziekenfondsen, Grondkamers, Huurcommissies
- ad g. Octrooiraad, Raad voor het kwekersrecht, Filmkeuringscommissie, Z.W.O., T.N.O., Fonds voor de letteren, Productiefonds voor Nederlandse films, Materiaalfonds voor beeldende kunst
- ad h. Verzekeringskamer, De Nederlandse bank N.V., colleges van toezicht en tucht voor medici, advocaten, notarissen, register-accountants en accountants voor midden- en kleinbedrijf
- ad i. "De colleges, die uitsluitend met rechtspraak zijn belast zijn per definitie onafhankelijk. Zij horen in deze opsomming thuis, omdat de rechter ook onmiskenbaar met de uitvoering van de wet is belast, namelijk indien hij (de wetgever) hem een ruime discretionaire bevoegdheid heeft gegeven. Dit is in algemene zin het geval bij het bepalen van strafsoorten en strafmaten. In verschillende wetten ook heeft hij (de wetgever) willens en wetens vage normen gesteld, teneinde de invulling aan de rechter over te laten. Een bekend voorbeeld is de Wet op het cadeaustelsel. Is er 'vol beroep' op een rechterlijk orgaan, dan is het ook de bedoeling, dat dit meebestuur. De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State en de Kiesraad zijn eveneens op deze wijze werkzaam"
- ad j. Rijksuniversiteiten en hogescholen.

Deze lijst zou nog kunnen worden uitgebreid. Genoemd kunnen onder andere worden: De Centrale cultuurtechnische commissie, de Reclameraad, de Persraad, de Stichting beheer landbouwgronden, het Rijksinstituut voor natuurbehoud, de Plaatselijke commissie volgens de Ruilverkavelingswet etc. En wat te zeggen van inspecties zoals: de Inspecteur van de ruimtelijke ordening (kroonberoep!), Belastinginspecties, Inspecties op het gebied van de milieuhygiëne?

Wanneer wij deze opsomming beschouwen blijkt toch wel dat er een groot aantal 'organisaties' zijn die een min of meer zelfstandig karakter hebben, in meerdere of mindere mate met publiekrechtelijke bevoegdheden zijn belast en in meerdere of mindere mate voldoen aan het criterium: gemeenschap van personen, vatbaar voor democratisering.

De vraag of deze allemaal de kwalificatie 'zelfstandig bestuursorgaan' verdienen is een kwestie van definiëring. De Haan c.s. zouden beslist minder ver gaan dan Craenen en Mulder. De grootste twijfel kan bestaan ten aanzien van de overheidsbedrijven. In het onderzoek van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst is ten aanzien van de 'ondernemersachtige structuren' een aparte onderzoeksopdracht verstrekt. In elk geval lijkt gezien het grote aantal van min of meer zelfstandige organen een duidelijk regime voor deze wildgroei noodzakelijk.

De tweede bevinding, door Craenen en Mulder (2) gedaan, is het ontbreken van een vaste lijn in het 'uitbestedingshandelen' van de centrale overheid. De schrijvers tonen aan de hand van voorbeelden aan dat in elk van de door hen opgesomde categorieën de rijksoverheid dan eens wel en dan weer niet van een zelfstandig bestuursorgaan gebruik maakt.

Naast deze typering van taken zijn ook andere typeringsmogelijkheden denkbaar, zoals bijvoorbeeld een onderscheid tussen:

1. beleidsuitvoerende taken (alle beslissingen die blijven binnen het door de centrale overheid expliciet bepaalde beleid);
2. beleidsvoorbereidende taken, te onderscheiden in:
 - a. beleidsevaluerende taken: verwerking van terugkoppelingsinformatie uit de uitvoeringstaken tot beleidsvoorstellen ter bijstelling van bestaand beleid;
 - b. beleidsinitiërende taken: beleidsvoorbereidende werkzaamheden die min of meer losstaan van de concrete uitvoeringstaken en kunnen leiden tot beleidsvoorstellen voor nieuw beleid; zowel in gevraagde als ongevraagde vorm;
3. coördinatietaken (coördinatie tussen departementen):
 - a. ter zake van de beleidsuitvoering
 - b. ter zake van de beleidsvoorbereiding van beleidsinitiërende taken

Een indeling in deze categorieën roept echter wel problemen op. Het onderscheid voorbereiding - uitvoering is wel analytisch te maken doch in de praktijk is dat minder eenvoudig. In hoofdstuk 6 wordt daar nader op ingegaan.

Andere typeringscategorieën kunnen bijvoorbeeld gemaakt worden naar aanleiding van:

- de juridische basis voor de taakverdeling:
 - . wet in formele zin
 - . a.m.v.b.
 - . beschikking
 - . ministeriële verordening
 - . begrotingspost.
- de samenstelling en het benoemingsbeleid: onder andere de mate waarin vertegenwoordigers van de Kroon, van de minister(s), van belangengroepen en -organisaties en deskundigen zijn opgenomen;
- de relatie met de betrokken departementen wat betreft:
 - . sturingsmogelijkheden : . de mate van gedetailleerdheid waarin richtlijnen gegeven (kunnen) worden;
 - . de verstrekking van financiële middelen: goedkeuring van de begroting, afwijkingsmogelijkheden;
 - . het formatiebeleid;
 - . het benoemingsbeleid;
 - . contrôlemogelijkheden : goedkeuring van de jaarstukken;
 - . functioneringsaspecten : . de vorm waarin de contacten met het (de) departement(en) is (zijn) gegoten;
 - . het niveau waarop de contacten plaatsvinden.

De indruk bestaat dat het niet eenvoudig zal zijn duidelijke verbanden aan te geven tussen soorten taken en de juridische basis, de bestuurssamenstelling, het benoemingsbeleid etc. Het aanbrengen van enige ordening lijkt het overwegen waard ter bevordering van de doorzichtigheid van de structuur van de overheidsorganisatie.

Noten

1. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 58 e.v.
2. G. Craenen en A. Mulder, 1980, op.cit., pag. 63 en 64 .

5. genoemde voordelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen

Hieronder volgt een opsomming van de voordelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen, zoals die door een aantal auteurs zijn weergegeven.

Scheltema (1)

- . door het verminderen van de belasting van de politieke en ambtelijke top middels verzelfstandiging van bepaalde rijkstaken kan:
 - de verantwoordelijkheid van ministers en parlement voor de wetgeving beter tot zijn recht komen met als mogelijk effect een beter en vooral reëler functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid;
 - planning en coördinatie van het regeringsbeleid bevorderd worden;
- . machtsspreiding als voordeel van zelfstandige bestuursorganen boven gedeconcentreerde diensten (ook al door middel van een minder hiërarchische opbouw van het ambtenarenapparaat dat in belangrijke mate over de zelfstandige bestuursorganen kan worden gespreid);
- . wanneer adviesorganen in de vorm van zelfstandige bestuursorganen worden gegoten wordt de wildgroei van adviesorganen beperkt;
- . mensen en groeperingen die nauw betrokken zijn bij een bepaald gedeelte van het overheidsbeleid kunnen dan ook een rol spelen bij de vaststelling en uitvoering van dat beleid;
- . een grotere toegankelijkheid en overzichtelijkheid van het bestuur.

De Haan c.s. (2)

- . de mogelijkheid tot bijdrage aan de horizontale en verticale coördinatie van het bestuur; (daarbij is het volstrekt onnodig en ongewenst de rijksdiensten af te breken c.q. onder te brengen bij zelfstandige bestuursorganen). De Haan c.s. zien meer heil in ondersteuning van zelfstandige bestuursorganen door de rijksdiensten.

Craenen en Mulder (3)

- . zelfstandige besturen kunnen, mits zij goed doordacht zijn opgezet, bijdragen tot een reëlere verantwoording, niet alleen van de minister, maar ook van de besturen zelf;
- . men ziet mogelijkheden tot democratisering, doch niet automatisch en noodzakelijk. De Belgische praktijk leert dat het om inspraak door belangenorganisaties gaat, die bovendien heel wat macht kunnen genereren als zij in verschillende zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen. Burgers komen er niet zo direct aan te pas;
- . zelfstandige bestuursorganen zijn geschikt voor het opknappen van tijdelijke taken !

Craenen en Mulder (4)

- .voorbeeld m.b.t. Rijkswaterstaat. "De scheiding van beleid en bestuur

- draagt bij tot de nodige checks and balances";
- . "het voordeel van een organisatie op deze voet (voorbeeld) zou niet alleen zijn, dat de ministers en hun staven meer aandacht geven aan beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling, maar ook dat het management van het dure overheidsapparaat aanzienlijk beter tot zijn recht kan komen";
 - . "de staatsrechtelijke verhoudingen zouden zuiverder worden:
 - de ministers hoeven zich minder met vragen over hen onbekende uitvoering in te laten;
 - hun verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling krijgt het hoofdaccent;
 - de administratieve rechter zal zelden geroepen zijn om na te gaan of de minister in redelijkheid tot zijn besluit kon komen dan wel of hij zijn besluit zorgvuldig heeft voorbereid. Immers, bij administratieve rechtspraak gaat het vrijwel altijd om uitvoering;
 - de minister hoeft betrekkelijk zelden in botsing te komen met de regels over openbaarmaking van bestuursbesluiten;
 - de ombudsman kan niet op de minister, maar op de zelfstandige bestuursorganen zijn aandacht concentreren",
 - . bij zelfstandige bestuursorganen is het antagonisme verdwenen dat enerzijds aan de ministeriële verantwoordelijkheid de gedachte ten grondslag ligt dat uitsluitend de minister antwoordt, terwijl anderzijds de wettelijke regelingen met betrekking tot de administratieve rechtspraak veronderstellen, dat de beslissingen en gedragingen van ambtenaren worden getoetst en dat deze ook rechtstreeks op vragen antwoord geven.

Noten

1. M. Scheltema, Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Adviseren aan de overheid, Den Haag, 1977, pag. 341 e.v.
2. P. de Haan, G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer, 1978, pag. 83.
3. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 31 en 32.
4. G. Craenen en A. Mulder, 1980, op.cit., pag. 74 en 75.

6. genoemde nadelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen

Hieronder volgt een opsomming van de nadelen van het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen, zoals deze door een aantal auteurs zijn weergegeven.

De Haan c.s. (1)

- . zowel via planning als regelgeving zijn voorbereiding en uitvoering zeer nauw met elkaar verbonden en daarom moet er ook een voortdurende terugkoppeling tussen beide bestaan;
- . de vooropgestelde opsplitsing van het bestuur op drie bestuurlijke niveau's kan een onoverzichtelijk geheel van politiek niet meer controleerbare bestuursorganen doen ontstaan, waarbij de samenhang van het bestuur als geheel uit het oog zou worden verloren. En dit nu juist in een tijd waarin zo sterk de nadruk op de noodzaak van die samenhang komt te liggen in de zin van horizontale en verticale coördinatie van bestuur.

Craenen en Mulder (2)

- . spreiding van macht betekent niet automatisch een vermindering van de kansen op machtsmisbruik. Spreiden van de macht maakt een samenhangend beleid en contrôle op het naleven van de wetten moeilijker, zowel voor de regering als voor de volksvertegenwoordiging, en kan dus de kans op ongemerkt of ongesanctioneerd machtsmisbruik vergroten; Spreiden van macht schept een meervoud van machtskernen, die hun bevoegdheid even jaloers bewaken en trachten te ontwikkelen als ooit een centrale gezagskern zou kunnen. Het oprichten van zelfstandige besturen kan dus neerkomen op een vermenigvuldigen van de kansen op machtsmisbruik;
- . het behouden van de eenheid van bestuur;
- . het organiseren van een efficiënte en democratische contrôle;
- . de continuïteit van de openbare dienst verplicht de staat praktisch onoordeelkundig beleid te dekken;
- . belangenorganisaties kunnen heel wat macht genereren indien zij in meerdere zelfstandige bestuursorganen een plaats hebben.

Noten

1. P. de Haan, G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer, 1978, pag. 82.

2. G. Craenen en H. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 31.

7. de mate waarin analytisch te onderscheiden fasen in het besluitvormingsproces in bestuurlijk-organisatorische zin zijn te operationaliseren

In het beleidsproces zijn een aantal stadia - met daarmee samenhangende taken - te onderscheiden. Genoemd kunnen worden beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling (-vaststelling) en beleidsuitvoering. Het gaat in het overheidsbeleid zelden om eenmalige processen. Meestal betreft het een continu beleidsproces waarbij uitvoeringservaringen worden teruggekoppeld en op grond waarvan tevens, in het licht van zich vaak al weer gewijzigd hebbende omstandigheden, nieuwe c.q. aanvullende besluiten worden voorbereid. Het is zelfs niet onmogelijk dat goed voorbereide besluiten tijdens het vaststellingsproces alweer door gewijzigde omstandigheden worden achterhaald. Het gaat als het ware om een vrijwel continue stroom van veranderingen waarbinnen een aantal formele besluitvormingsmomenten een rustpunt betekenen. Voor de voorbereiding van besluiten is terugkoppelingsinformatie uit de uitvoeringsfase - voorzover er reeds van uitvoering sprake is geweest - van groot belang. Traden de bedoelde effecten op? In welke mate traden ze op? Was er sprake van onvoorziene neveneffecten? Waren deze positief of negatief te waarderen? Zijn er verklaringen te vinden voor het geconstateerde beleidseffect? Hoe zou het beter kunnen? Dit alles suggereert een nauwe relatie tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Nu bestaat niet alle beleidsvoorbereiding uit het verwerken van terugkoppelingsinformatie. Het kan immers ook gaan om geheel nieuwe doelstellingen en/of geheel nieuwe instrumenten. In dat geval heeft de beleidsvoorbereiding een initiërend of innoverend karakter. De relatie tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is hier in eerste aanleg afwezig.

Niet alleen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering houden nauw met elkaar verband. Ook beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling staan in nauwe relatie. Een goede beleidsvoorbereiding kenmerkt zich door het zo mogelijk bieden van beleidsalternatieven en het anticiperen op de besluitvormings-situatie tijdens het vaststellingsproces (haalbaarheidsanalyse). De beleidsvoorbereiding en -vaststelling lopen in de praktijk vaak in elkaar over. Door de participanten in het vaststellingsproces vroegtijdig bij het ontwikkelen van de beleidsalternatieven te betrekken wordt de vaststelling in materieel opzicht vaak reeds beklonken. Het formele vaststellingsproces wordt daarmee een formaliteit.

De mate waarin de analytisch te onderscheiden stadia in het beleidsproces in elkaar overlopen kan mede worden bepaald door de afhankelijkheid van het betrokken beleidsveld ten opzichte van de andere beleidsvelden binnen de sector of binnen andere sectoren. Een niet-parallele beleidsontwikkeling in elkaar beïnvloedende beleidsvelden kan tot gevolg hebben dat de veranderingen- c.q. aanpassingsmomenten aanzienlijk toenemen. Een gebrek aan coördinatie op met name de hogere niveau's leidt er bovendien toe dat men op de lagere - uitvoerende - niveau's steeds meer moet invullen c.q. 'beleid'

maken. Aldus wordt 'uitvoering' tot 'beleid' verheven en zijn voorbereiding, vaststelling en uitvoering maximaal verstrengeld.

Bovenstaande overwegingen beogen duidelijk te maken dat de scheidbaarheid van de stadia - en daarmee de vertaling in bestuurlijk-organisatorische units - geen vanzelfsprekende zaak is, integendeel. Dit wordt in de literatuur met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen ook wel onderkend, zij het dat men het over de hanteerbaarheid van dit probleem niet geheel eens is. De Haan c.s. constateren dat zowel via planning als regelgeving de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering ten nauwste met elkaar zijn verbonden. Daarom moet er ook een voortdurende terugkoppeling tussen beide bestaan! (1)

Ook Craenen en Mulder constateren de verstrengeling in de praktijk tussen 'beleid(sbepaling)' en 'uitvoering'. Men stelt dat in de praktijk de zaken waar de minister zich mee bemoeit, hoe incidenteel deze ook zijn, bijvoorbeeld omdat een kamerlid hem vragen heeft gesteld, beleidszaken zijn. Om van dit probleem af te komen stellen de schrijvers dat er een formele scheiding nodig is en wel in die zin dat er systematisch zelfstandige bestuursorganen met bepaalde uitvoerende taken worden belast. (2)

De verstrengeling tussen 'beleid' en 'uitvoering' wordt volgens Craenen en Mulder bovendien in de hand gewerkt doordat de beleidsadviseurs van de ministers meestal tevens 'top-manager' zijn van de diensten.

Anderzijds vraagt men aandacht voor het probleem "dat juist beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling zich in een aantal gevallen min of meer los van elkaar hebben ontwikkeld". Men geeft daarmee impliciet te kennen dat beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling nauw met elkaar verbonden behoren te zijn en constateert het probleem vooral als er sprake is van externe beleidsvoorbereiding. Men verwijst hierbij naar een studie van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid waarin de raad opmerkt dat beleidsvoorbereidende commissies en beleidsbepalende overheidsorganen zich dikwijls niet veel aan elkaar gelegen laten liggen. Bij externe beleidsvoorbereiding houdt men soms onvoldoende rekening met beleidsuitgangspunten en politieke haalbaarheid van de voorstellen; bij beleidsbepaling worden de beleidsalternatieven onvoldoende betrokken. (3)

Scheltema houdt zich minder bezig met de vraag of analytisch te onderscheiden stadia al dan niet in bestuurlijk-organisatorische separate eenheden te vertalen zijn. Hij constateert eenvoudig dat er in de praktijk vaak al zo'n scheiding is aangebracht: "het gebeurt wel dat beleidsbepaling en uitvoering niet binnen één organisatie geschieden, maar dat zij los van elkaar worden gemaakt. De uitvoering kan worden opgedragen aan een ambtelijke organisatie, die los staat van politieke bestuurders en voor het functioneren waarvan zij ook niet verantwoordelijk zijn". (4)

Als voorbeelden geeft hij: de Centrale commissie voor de keuring van films en de vele organen die een rol spelen bij de sociale verzekeringen.

Hij is er voorstander van vooral uitvoerende taken aan zelfstandige bestuursorganen op te dragen "wanneer beleidsuitvoering een omvangrijk proces is, zoals wanneer veel gevallen van dezelfde soort moeten worden afgehandeld". (5)

De teneur is duidelijk. De verstrengeling wordt onderkend en functioneel geacht. Maar vanuit het disfunctioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid (een fictie) en de overbelasting van het management (politieke en ambtelijke top) waardoor met name de beleidstaken in de knel komen is er toch behoefte aan een werkbaar, in bestuurlijk-organisatorisch opzicht vorm gegeven, onderscheid. Een paradoxale situatie dus.

Nu moet worden bedacht dat de ene beslissing van meer gewicht is dan de

andere. Dat komt vaak tot uitdrukking in de mate van gedetailleerdheid van de beslissing. Gemakkelijk kan hier terminologisch verwarring ontstaan. Zo kunnen er in de beleidsbepaling algemene beleidsbeslissingen worden genomen die de nadere concretisering aan de 'uitvoering' overlaten. In die uitvoering worden echter weer tal van beleidsbeslissingen genomen, zij het van een minder ingrijpend karakter.

Dit verfijningsproces kan heel wat stadia omvatten. En steeds weer spreekt men van beleid (voorbereiding en vaststelling) en uitvoering. Zelfs wordt soms de verwarrende term 'uivoeringsbeslissing' gebruikt. Het gaat er nu in wezen om dát moment te vinden waarop de beleidsbeslissingen een zodanig karakter hebben gekregen, dat zij uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid niet meer relevant zouden mogen behoren te zijn.

Dat betekent dus dat men er bij politieke gedragsregels van uit moet gaan dat de ministeriële verantwoordelijkheid een grens heeft. Daar waar er ook ten aanzien van de niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallende beslissingen behoefte is aan contrôlemogelijkheden, kan dit anderszins worden geregeld. Scheltema en Mulder doen hiertoe voorstellen. In hoofdstuk 8 gaan wij op deze voorstellen nader in.

conclusie

Er zal een nauwkeurige grens moeten worden afgebakend tot waar de minister in het politieke proces verantwoordelijk zal kunnen worden gehouden. Het ontwerpen van een typologie van taken kan bij deze afbakening behulpzaam zijn.

Noten

1. P. de Haan, G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer, 1978, pag. 82.
2. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 68 e.v.
3. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, geciteerd in: Craenen en Mulder, 1980, op.cit., pag. 69.
4. M. Scheltema, Bestuursrecht en bestuurswerkelijkheid, Deventer, 1977, pag. 16.
5. Zie noot 4.

8. zelfstandige bestuursorganen en politieke contrôle

8.1. inleiding

Bij het onderzoek naar de gevolgen van het afstoten van taken van de rijksdienst naar zogenaamde zelfstandige bestuursorganen voor deze rijksdienst doet zich onvermijdelijk het vraagstuk van de relatie met de politieke contrôle gelden. "Politieke contrôle, dat wil zeggen de mogelijkheid om verantwoording af te nemen door gekozen vertegenwoordigende lichamen voor wat betreft de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het beleid", wordt door de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid gezien als een belangrijk criterium voor het democratisch gehalte van het openbaar bestuur. (1) De ministeriële verantwoordelijkheid kan worden beschouwd als de vorm waarin de politieke contrôle ten aanzien van de centrale overheid gestalte krijgt.

In diverse publicaties, waarin die van Scheltema een voorname rol spelen, wordt daarover gesteld dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten afnemen. (2) Alvorens eventueel ook wij in deze zin tot conclusies kunnen geraken lijkt het noodzakelijk de (oorspronkelijke) betekenis en functie van de ministeriële verantwoordelijkheid in beschouwing te nemen.

8.2. betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid

Men kan ons inziens de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid slechts begrijpen door uit te gaan van de constitutionele beginselen die aan ons staatkundig bestel ten grondslag liggen.

Couwenberg onderscheidt twee principes die voor ons bestel bepalend zouden zijn, te weten:

- het liberaal-democratisch principe van de machtenspreiding en het daarmee samenhangende machtsevenwicht;
- het ten dele daarmee strijdige beginsel van de volkssoevereiniteit, dat grondslag is voor democratiseringsprocessen. (3)

In het eerste beginsel gaat het naar onze mening niet om een willekeurige vorm, maar om een bijzondere vorm van spreiding van macht, namelijk de aan de klassieke triasleer ontleende scheiding van de wetgevende-, uitvoerende en rechterlijke macht. Dit kan ook worden aangegeven met een bevoegdheidsverdeling tussen organen belast met beleidsvorming (met als belangrijkste bron wetgeving), bestuur (uitvoering) en rechtspraak (rechtstoepassing en rechtsvinding).

In dit beginsel blijft buiten beschouwing wie de machtscentra bemannen. In het democratiseringsbeginsel, dat is ontleend aan de leer van de volkssoevereiniteit, is juist de bemanning van de machtscentra het kernthema. Wij menen nu dat het democratisch gehalte van ons staatsbestel in belang-

rijke mate wordt bepaald door de resultante van de werking van beide genoemde beginselen.

In het beginsel der machtenspreiding hebben, krachtens de klassieke triasleer de Kroon en de Staten-Generaal ieder een duidelijk van elkaar te onderscheiden functie. De Kroon is belast met beleidsvoorbereiding (oorspronkelijk bijna uitsluitend in de vorm van wetsontwerpen) en uitvoering. De Staten-Generaal is belast met mede-beleidsvorming en contrôle op de uitvoering. Hier is het zogenaamde dualisme in ons staatsrecht aan de orde. De vervlechting met het beginsel van de volkssoevereiniteit wordt zichtbaar in de controlerende functie van de Staten-Generaal in de hoedanigheid van volksvertegenwoordiging.

Hieruit kan men de gevolgtrekking maken, dat de beoefenaars van de klassieke leer zich bewust waren van de mogelijkheid tot koppeling van beide beginselen in het belang van de toenmalig nagestreefde politieke en staatkundige doeleinden.

Nu is het duidelijk dat de huidige bestuurswerkelijkheid niet meer geheel overeenstemt met de klassieke opvattingen. Beleidsvorming, die oorspronkelijk vrijwel uitsluitend op grond van wetgeving tot stand kwam, komt thans ook tot stand met geheel nieuwe instrumenten (regeren bij nota, de voorgenomen regeling van de planologische kernbeslissing en andere planfiguren in en buiten de wetgeving). Het bestuur bedient zich veelvuldig van materiële regelgeving en de rechterlijke macht kan men soms als bestuur zien optreden. Deze 'brancheervaging' heeft ertoe geleid, dat de functies beleidsvorming, bestuur en in bepaalde opzichten rechtstoepassing en rechtsvinding in een cyclisch proces zijn gevat, dat soms heel typerend tot uiting komt wanneer publiekrechtelijke organen anticiperen op bijvoorbeeld de uitspraken van de Kroon of de Arob-rechter.

Een gevolg van deze ontwikkelingen is, dat de politieke contrôle vooral een symbolische betekenis heeft gekregen en daarmee ook de vorm waarin deze staatsrechtelijk gegoten is: de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent geenszins dat zij daarmee geen functie meer zou hebben. Die functie komt men op het spoor, wanneer men zich realiseert dat in het recht veelal met ficties wordt gewerkt om verantwoordelijkheden vast te leggen. Een voor de hand liggend voorbeeld hiervan, waarbij het gaat om de verantwoordelijkheid van iedere burger, is de veronderstelling dat ieder Nederlander geacht wordt de Wet te kennen.

Het vastleggen van verantwoordelijkheden en daarmee van gelegitimeerde verwachtingen geschiedt in het recht om het maatschappelijk verkeer mogelijk te maken, tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. De in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid gehanteerde ficties (dat de Minister alle handelingen van zijn departement kan beheersen en dat de Staten-Generaal nog overziet hoe het beleid wordt uitgevoerd en welke maatschappelijke effecten dat heeft) zijn alleen van belang voorzover zij een bijdrage leveren aan de legitimatie van de beleidsvoering. Zowel de vanuit sectorbelangen of facetafwegingen gemotiveerde Kroon als de op basis van politieke opvattingen integraal belangen-afwegende Kamer zijn voor dit legitimatieproces onontbeerlijk.

Scheltema wijst erop dat de steeds maar toegenomen overheidstaak en de daardoor uitgebreide betrokkenheid van departementale organen met de maatschappij tot ondoorzichtige situaties leidt, zodat het in stand houden van de fictie dat de minister verantwoordelijk is en de Staten-Generaal hem controleert, uitermate versluiserend werkt. Daarmede wordt het democratisch gehalte van de besluitvorming naar zijn mening aangetast. En daaraan kan men toevoegen dat daarmee de fictie niet langer functioneel is vanuit de optiek van de legitimatie van de beleidsvoering.

Men kan zich echter afvragen of Scheltema deze gedachte niet te ongenuan-

ceerd doorzet wanneer hij wil streven naar de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot dat wat de minister in relatie tot de bureaucratie feitelijk kan beïnvloeden. Zo wijst Van Gunsteren er in zijn oratie "Denken over politieke verantwoordelijkheid" op, dat politieke verantwoordelijkheid niet mag ophouden bij de beheersingsmacht van de politiek verantwoordeijke. (4) Hij merkt op dat verantwoordelijkstelling plaats heeft daar waar de contrôle over het gebeuren tekort schiet. De verantwoordelijkheidsconstructies zijn naar zijn mening juist gericht op het vergroten van de beheersingsmacht. De benadering van Van Gunsteren is normatief, die van Scheltema meer pragmatisch en wel in die zin dat hij zich als het ware neerlegt bij het onvermijdelijke.

8.3. beperking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid ?

Beziet men de functie van de ministeriële verantwoordelijkheid tevens in het licht van een gewenste uitbreiding van de beheersingsmacht dan valt de conclusie te rechtvaardigen dat het streven naar een beperking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid op zich wat te ongenueanceerd aan doet. Veeleer wijst dit in de richting van een nadere omlijning van de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van een beoogde werking die juist grensverruimend is. Deze schijnbare paradox zou wellicht kunnen worden opgeheven door de wijze waarop de Staten-Generaal de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen effectueren door haar aan duidelijke(r) spelregels te binden. Daarbij kan worden gedacht aan een graduele koppeling van feitelijke beheersingsmacht aan sanctiemogelijkheden door de volksvertegenwoordiging, ofwel: de mate waarin de minister daadwerkelijk verantwoordelijk kan worden gehouden zou rechtstreeks moeten samenhangen met de mate waarin deze over feitelijke beheersingsmacht beschikt.

Een wezenlijk probleem hierbij is de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordiging zich laat beperken. Dit om politieke redenen. Is het immers niet zo dat ook kamervragen gericht op details niet juist een belangrijk effect op de publieke opinie en op de concreet betrokken burgers en organisaties kunnen hebben en daarmee de mogelijkheid in zich bergen om iets 'zichtbaars' te doen voor de achterban ? Niet kan worden ontkend, dat dit functioneel kan zijn ten aanzien van de legitimatie. Anderzijds zou er uit efficiency-overwegingen iets voor te zeggen zijn indien de Kamer zich minder met details en meer met de hoofdlijnen zou bezighouden. Bovendien zou kunnen worden aangevoerd dat effectiviteit in electoraal opzicht nog wat anders is dan effectueren van de politieke contrôle via de ministeriële verantwoordelijkheid.

Wat dit laatste betreft kan worden opgemerkt dat het daadwerkelijk effect van de politieke contrôle in de vorm van de uiterste consequentie, het wegzenden van degene die gefaald heeft, nauwelijks meer een rol speelt, zeker nu de politieke verantwoordelijkheid door de ministers steeds meer als een collectieve verantwoordelijkheid wordt ervaren.

Dit alles overwegende moet het toch niet onmogelijk geacht worden dat een zekere terughoudendheid van de volksvertegenwoordiging acceptabel zal blijken.

Hoe kan men zich nu gezien de huidige situatie, een meer geëigende vorm van politieke contrôle in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voorstellen ? Enerzijds gaat het er daarbij om de nu feitelijk onbeheerste 'details' onder (politieke) contrôle te brengen en anderzijds gaat het om de inperking van de feitelijke aanspreekbaarheid van de minister.

Men zou dan kunnen trachten een grens te vinden tot waar de minister voor de volle werking van het handelen van de bureaucratie verantwoordelijk zal

worden gehouden. Een grens waartoe de volksvertegenwoordiging zichzelf verplicht. Voor het handelen van de overheid voorbij die grens zou de bureaucratie zich van bijzondere organen kunnen bedienen die voor de randvoorwaarden waaronder zij functioneren (die ook een sanctiemogelijkheid op bestendig disfunctioneren zouden moeten inhouden) volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, doch in hun dagelijkse werking worden gecontroleerd door andere vormen ter effectuering van de politieke contrôle.

8.4. alternatieve modellen voor spreiding van macht en politieke contrôle

In de pleidooien voor inzet van zelfstandige bestuursorganen bij de oplossing van problemen in het openbaar bestuur worden alternatieven aangedragen voor spreiding van macht en politieke contrôle op de uitoefening daarvan. Voor het traditionele beginsel van spreiding van macht wordt in die pleidooien een opdelen van taken in organen belast met beleidsvoorbereiding en organen belast met uitvoering van beleid in de plaats gesteld. De eersten blijven ressorteren onder de verantwoordelijke minister, de anderen worden buiten zijn verantwoordelijkheidsbereik gebracht. De politieke contrôle voor de beleidsvoorbereiding (en vaststelling) blijft dan dus onverkort gehandhaafd. De contrôle op de uitvoering wordt verbeterd, doch via andere vormen van politieke contrôle.

Alvorens nader op de concrete alternatieven daartoe in te gaan dient men zich af te vragen in hoeverre de gedachten omtrent scheiding van voorbereiding en uitvoering een daadwerkelijke oplossing kunnen zijn voor het probleem van de fictieve politieke contrôle.

Wij constateren dan dat men er ook in deze benadering niet aan ontkomt met ficties te werken. Dit hangt samen met het cyclisch karakter van de stadia van het besluitvormingsproces, waarop in hoofdstuk 7 uitvoeriger is ingegaan, waardoor voorbereiding en uitvoering zich mogelijk wel begripsmatig laten onderscheiden, maar waaraan de maatschappelijke werkelijkheid niet of niet geheel beantwoordt.

Ook voor de organisatiestructuur, die wordt geconcipteerd met dit begrip-paar zal de fictie moeten worden gebruikt om verantwoordelijkheden vast te leggen. Waar dit leidt tot het inschakelen van zelfstandige organen is het zeker niet ondenkbaar dat er competentieconflicten ontstaan tussen de minister en het orgaan. Ook een wettelijke regeling, waarvan de noodzakelijkheid ook door Scheltema is bepleit, zal competentieconflicten niet kunnen uitsluiten. Het zal immers moeilijk zijn om in een wettelijke regeling de bevoegdheden van de verschillende organen ondubbelzinnig af te grenzen. Onduidelijkheden in bevoegdheidsregelingen zijn op zichzelf een bron van competentiegeschillen. Bovendien kunnen zich problemen voordoen indien het parlement een onderwerp dat door zo'n zelfstandig orgaan wordt behartigd als politiek relevant onderkend en de behandeling ervan onder beschouwing van het begrip 'beleidsvoorbereiding' naar het regeeringsniveau wil tillen. Veel zal afhangen van de mate waarin het parlement zich zal weten te beperken en van de opstelling van de betreffende minister in het concrete geval. Aan afspraken over de behandeling van dit soort geschillen valt niet te ont-komen. Hiertoe zou een parlementaire commissie wellicht een oplossing kunnen bieden. Overigens moet men bedenken dat competentiegeschillen op zich juist een doorzichtigheid bevorderende werking kunnen hebben, waarmee het democratisch gehalte van het openbaar bestuur op zich gediend is.

In de pleidooien tot nu toe zijn de volgende alternatieven ter compensatie van het ontbreken van rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid genoemd:

- . de rechter (gewone of administratieve)

- . de ombudsman
- . participatie van bevolking (individuen en organisaties)
- . samenstelling van het bestuur van een zelfstandig orgaan
- . openbaarheid
- . inspraak bij de besluitvorming
- . administratief beroep
- . de verplichting een jaarverslag te publiceren.

Mulder, die ook beleidsvoorbereidende taken aan zelfstandige bestuursorganen ziet toebedeeld, ziet mogelijkheden in het oprichten van Colleges van toezicht per categorie van zelfstandige bestuursorganen. (5) In deze Colleges zouden, afhankelijk van de aard van het object van de zelfstandige bestuursorganen, zitting kunnen hebben:

- belanghebbende organisaties, kroonleden;
- leden geheel of gedeeltelijk door de Tweede Kamer benoemd;
- volksvertegenwoordigers uit Tweede en/of Eerste Kamer.

In het navolgende wordt elk van de genoemde mogelijkheden - zij het summier - nader in beschouwing genomen.

de rechter

Dit alternatief willen wij toch liever beschouwen als een zelfstandig element in de bescherming van de positie van de burger tegenover het overheids-handelen. Het gaat hier om een waarborg die als sluitstuk van het systeem van rechtsbescherming functioneert. Alhoewel wij reeds eerder memoreerden dat ook rechtsvinding en rechtstoepassing onder andere door anticipatieprocessen reeds in het cyclisch proces van besluitvorming zijn betrokken, menen wij dat dit verschijnsel weliswaar in de marge als functioneel kan worden beschouwd, doch dat een expliciete uitbouw ervan vooralsnog onvoorziene effecten zou kunnen hebben op de wijze waarop de rechtsbescherming in de beleidsvoorbereidende en vaststellende stadia wordt vormgegeven. Alhoewel de werking van dit middel sterk zal samenhangen met de concrete afbakening van wat nog wel en wat niet onder beleidsvoorbereiding wordt begrepen, menen wij terughoudendheid ten aanzien van het bewust inschakelen van de rechter te moeten bepleiten en hooguit een rol in aanvullende zin (in een combinatie van vormen van politieke contrôle) danwel als sluitstuk acceptabel te moeten achten.

Het waarborgaspect zal centraal moeten blijven staan omdat het functioneel is als basis voor het vertrouwen van de individuele burger in onze rechtsstaat. Wel zien wij de zin van de bestudering van de effecten van rechterlijke uitspraken op de inhoud van het beleid. Over de mogelijkheden deze effecten in een later stadium bewust te hanteren als een gedeeltelijke compensatie voor het verdwijnen van directe mogelijkheden van politieke contrôle door het parlement op beleidsonderdelen valt nu weinig te zeggen. Er lijkt binnen de thans overheersende staatkundige opvattingen weinig ruimte voor te bestaan. Men zou dan immers de contrôle overlaten aan een 'onafhankelijk' en 'onafzetbaar' orgaan. Het komt ons voor dat dan met de opruiming van de laatste, maar zeker niet minst waardevolle, restanten van de oude triasleer zou zijn begonnen.

de ombudsman

Wij baseren ons hier op de tekst van het wetsontwerp zoals dit op 9 september 1980 aan de Eerste Kamer is aangeboden. Gezien de strekking van dit onderwerp kan worden aangenomen dat behandeling van zelfstandige bestuursorganen en daar werkzame functionarissen onder de competentie van de Natio-

nale ombudsman zullen vallen. Deze laatste wordt benoemd, ontslagen en eventueel op non actief gesteld (geschorst) door de Tweede Kamer. Hij kan op eigen initiatief of op verzoek een onderzoek instellen naar handelingen van administratieve organen en functionarissen van die organen. Van dat onderzoek maakt hij een rapport en daarin kan hij voorstellen doen tot verbetering. Van dat rapport zendt de ombudsman een afschrift naar het orgaan en de functionaris op wie het onderzoek betrekking heeft gehad. Betreft het een onderzoek op verzoek, dan ontvangt ook de verzoeker een exemplaar. Voorts kan de ombudsman, als hij dat van belang acht, zijn rapport aan de Staten-Generaal zenden. De Kamers kunnen ook zelf om toezending vragen. Tenslotte kan een ieder, die daarom verzoekt het rapport of een uittreksel daarvan tegen betaling ontvangen.

Voorzover zelfstandige bestuursorganen onder de competentie van de ombudsman vallen, mag men uit het voorgaande afleiden, dat een vorm van politieke controle op hun handelingen is gewaarborgd. Toch moet men twijfelen aan het effect daarvan, als in veel van de hier bedoelde gevallen de ministeriële verantwoordelijkheid niet zal werken. Wij denken dan heel in het bijzonder aan de bevoegdheid van de ombudsman om maatregelen ter verbetering voor te stellen. Stel dat de Staten-Generaal na kennisname van het rapport het in een aantal concrete gevallen met de voorgestelde maatregelen eens is, maar het zelfstandige bestuursorgaan legt deze voorstellen naast zich neer, wie zal dan dat orgaan kunnen dwingen de verbeteringen door te voeren? Dit zal in veel gevallen de minister waarschijnlijk niet kunnen zijn. Bij de instellingsregeling zullen, tenzij over de doorvoering van aanbevelingen van de Nationale ombudsman voorzieningen in deze regeling zijn getroffen, juist bevoegdheden met betrekking tot het beheer van de eigen huishouding en de wijze waarop taken zullen worden uitgevoerd aan de uitsluitende competentie van het zelfstandige bestuursorgaan zijn voorbehouden en niet van de minister. Maar ook al zou blijken, dat hiervoor werkbare voorzieningen zijn te treffen, dan moet toch gevreesd worden dat zeker voorlopig de invloed van de ombudsman niet groot zal zijn. De volgende overwegingen zijn daarbij van belang.

De Nationale ombudsman en zijn staf zullen als volstrekt nieuw orgaan voordat dit zijn bevoegdheden optimaal zal weten aan te wenden, ons inziens een ruime aanlooperperiode nodig hebben. Omgekeerd zullen administratieve organen en hun functionarissen waarop de werkzaamheden zich zullen richten geruime tijd nodig hebben om daarop adequaat in te spelen. De omvang van de aanlooperperiode hangt onder meer samen met de moeilijkheidsgraad van de taak van de ombudsman. En die achten wij groot, omdat het hier een 'ongebaande weg' betreft tussen rechtspraak en bestuur, waarop vooral aanvankelijk 'de doornen en distels' weleens weelderig zouden kunnen opschieten. Maar behalve dit kwalitatieve aspect van het nieuwe taakveld is er ook nog een kwantitatief aspect. Het is namelijk lang niet denkbeeldig dat vooral in de aanlooperperiode het nieuwe orgaan overvoerd zal worden met verzoeken om onderzoek zodat waarschijnlijk weinig tijd overblijft voor onderzoek op eigen initiatief. De toeloop op de afdeling rechtspraak van de Raad van State kan daarvoor als aanwijzing dienen.

Wordt deze vrees bevestigd, dan zullen zowel naar kwaliteit als kwantiteit de verwachtingen omtrent de bemoeienissen van de ombudsman voorlopig niet al te hoog gespannen mogen zijn.

de samenstelling van het bestuur

Hierbij kan men zich een scala van mogelijkheden voorstellen, die enerzijds het democratisch gehalte en anderzijds bestuurlijke effectiviteit en efficiency gestalte geven.

Te denken valt aan het opnemen van belanghebbenden (burgers, groepen burgers en organisaties, al dan niet in een vertegenwoordigingsmodel), belangstellenden, vertegenwoordigers van de Kroon, parlementariërs, leden vanwege het parlement benoemd en zelfs vertegenwoordigers van de minister (met voorbereiding en/of met uitvoering belaste ambtenaren). Het zou te ver voeren hier uitgebreid op de voor- en nadelen van elk van de mogelijke modellen in te gaan. Daartoe zou bovendien een analyse van de werking van bestaande organen een belangrijke bijdrage kunnen leveren, een analyse die op een enkele uitzondering na niet voorhanden is. Op tenminste één punt lijken zich met name moeilijkheden te kunnen voordoen, moeilijkheden die naar zwaarte kunnen verschillen al naar gelang de aard van het toebedeelde takenpakket. Het betreft hier het gevaar van het ontbreken van een belangenafweging in het licht van de totale breedte van het politieke spectrum. Hierdoor ontstaat verenging van de politieke contrôle. In dit klassieke model, waarin de politieke contrôle geschiedt vanuit de optiek van de belangenafweging zit ook een belangrijk coördinatie-moment!

Het algemene beginsel van de volkssoevereiniteit krijgt daarmee een specifieke werking, hetgeen overigens opzich niet zonder meer onacceptabel behoeft te zijn. Op een alternatief model hier komen wij bij de bespreking van het subsidiariteitsbeginsel hieronder in hoofdstuk 9 nog terug. Ook het opnemen van vertegenwoordigers van de minister (een in de huidige praktijk nogal eens voorkomend verschijnsel) ontmoet bedenkingen. Alhoewel uit coördinatie-oogpunt en uit een oogpunt van het tegengaan van de vorming van een 'countervailing-power' ten departementen (waarover meer in hoofdstuk 10) zeer voor de hand liggend, kan men hier tegenwerpen dat daarmee opnieuw problemen kunnen ontstaan rond de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit ook in het licht van het eerder in deze paragraaf genoemde probleem van de mogelijke competentieconflicten. Het opnemen van Kroonleden en parlementariërs, danwel vanwege het parlement benoemde leden zou een goede gelegenheid kunnen vormen de politieke contrôle door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de randvoorwaarden (de functioneringscondities en -voorschriften) te kunnen effectueren.

openbaarheid

Deze ter compensatie genoemde vorm, die een conditio sine qua non is voor politieke contrôle, kan wel als element in een stelsel van nieuwe vormen van politieke contrôle worden meegenomen doch kan niet als een vervangingsvorm worden aangemerkt.

inspraak bij de besluitvorming

Naarmate inspraak meer als procedurereguleerder in het openbaar bestuur wordt geïncorporeerd, krijgt het beginsel van de volkssoevereiniteit in een meer directe vorm gestalte. Dit kan op zich als een vorm van politieke contrôle worden beschouwd.

Ten aanzien van de besluitvorming in de zelfstandige organen, die meer met overheidstaken zijn belast zou de burger in staat gesteld moeten worden direct zijn inbreng te leveren bij de besluitvorming in deze organen. Ook moet de burger kunnen nagaan op welke wijze het orgaan met zijn wensen, verlangens, suggesties (etc) omspringt om desnoods via de gebruikelijke politieke kanalen te verzoeken om corrigerende maatregelen. Dit laatste dient overigens alleen mogelijk te zijn voorzover het de randvoorwaarden (functioneringscondities en -voorschriften) betreft.

Met de mogelijkheid tot participatie kan men ook een effectievere lijn trekken naar mogelijke inschakeling van de burgerlijke en de administratieve rechter, eventueel de Nationale ombudsman.

administratief beroep

Voorzover het de bedoeling is de Kroon als beroepsinstantie aan te wijzen introduceert men in zekere zin toch weer de oorspronkelijke vorm van politieke contrôle. Voor de totstandkoming van Koninklijke besluiten is immers de minister wiens facet of sector het betreft verantwoordelijk. Daardoor wordt het voor de Staten-Generaal mogelijk hem op dergelijke besluiten aan te spreken. Wel heeft daarbij de Raad van State al een weging op het aspect van het algemeen belang ingebracht. Deze vorm van politieke contrôle lijkt vrij zuiver te zijn. De beheersingsmacht van de minister wordt hiermee aangevuld voor die concrete gevallen waarin het zelfstandig orgaan binnen zijn bevoegdheden tot onjuiste beslissingen komt. Daarmee kan een stuk politieke contrôle toch via de ministeriële verantwoordelijkheid worden geëffectueerd en wel in concrete gevallen, waarvan de minister kennis kan hebben genomen, zodat hier in principe van een fictie geen sprake is. Het effect van deze voorziening is overigens moeilijk te overzien. Mocht dit tot een groot aantal beroepsprocedures aanleiding geven dan dreigt opnieuw het gevaar van overbelasting en treedt de fictie opnieuw in werking.

de verplichting een jaarverslag te publiceren

Wij achten dit één van de vormen van openbaarheid, die niet gemist kan worden. Het is een voorwaarde voor politieke contrôle. De contrôle zelf kan er niet door geëffectueerd worden.

8.5. conclusies en aanbevelingen

1. Er is behoefte aan beter te effectueren vormen van politieke contrôle, nu de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid niet langer operationeel lijkt te zijn vanuit de optiek van de legitimatie van de beleidsvoering.
2. Het streven naar beperking van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid komt in strijd met de functie van de verantwoordelijkstelling, namelijk het streven naar vergroting van de beheersingsmacht. Het gaat daarom veeleer om het beperken van de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid in die zin dat de minister voorbij een zekere grens slechts verantwoordelijk kan worden gehouden voor de functioneringscondities en -voorschriften van de met overheidstaken belaste organen.
3. De binnen de ministeriële verantwoordelijkheid vallende bepaling van randvoorwaarden waarbinnen zelfstandige bestuursorganen in principe een vrije beleidsruimte hebben dient onder de politieke contrôle van het parlement te vallen. Voor wat betreft de contrôle op de activiteiten van het zelfstandige bestuursorgaan zullen nieuwe vormen van contrôle moeten worden ontworpen die zullen moeten zijn afgestemd op de specifieke eigenschappen van het toegekende takenpakket.
4. Een dergelijk model is alleen mogelijk indien de volksvertegenwoordiging kan besluiten tot een terughoudende opstelling ten aanzien van die aspecten die onder de andere vormen van politieke contrôle zullen vallen.

De randvoorwaarden en functioneringscondities, waarbinnen de zelfstandige bestuursorganen opereren vallen echter onder de parlementaire controle, evenals kwesties die de (algemene) politieke belangenafweging betreffen.

5. Indien deze opvattingen in den brede gedeeld en staatsrechtelijk uitgewerkt zouden worden, behoeft er vanuit de optiek van de politieke controle in principe geen belemmering te bestaan tegen de gebruikmaking van zelfstandige bestuursorganen.
6. De juridische ruimte voor zelfstandig optreden van eenheden van de openbare dienst wordt bepaald door politieke besluiten van de minister en volksvertegenwoordiging samen (wetten in formele zin) of door de volksvertegenwoordiging 'gesanctioneerde' besluiten van de Kroon en verantwoordelijke minister. Met andere woorden ook aan het begin van deze rechtsvorming staan politieke wilsbesluiten.
7. Het toekennen van zelfstandigheid aan onderdelen van de openbare dienst is dus naar strekking een 'convenant' tussen Kroon en parlement om politieke macht ten opzichte van elkaar slechts binnen bepaalde afgesproken grenzen te hanteren. Het kan in beginsel betrekking hebben op meerdere onderdelen van het beleidsproces dan alleen de uitvoering.
8. Ten einde de grens te bepalen tot waar de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort moet worden gehandhaafd dient een typologie van taken te worden ontworpen.
9. Teneinde de randvoorwaarden te kunnen bepalen waaronder zelfstandige bestuursorganen moeten functioneren dient te worden onderzocht op welke wijze de thans onder de omschrijving vallende organen functioneren.
10. Er dient nadere aandacht te worden besteed aan de mogelijke effecten van in discussie zijnde nieuwe vormen van politieke controle; dit in relatie tot de specifieke taken waaraan zij kunnen worden gekoppeld.

Noten

1. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Adviseren aan de overheid, Den Haag, 1977.
2. M. Scheltema, Zelfstandige bestuursorganen, Groningen, 1974.
M. Scheltema, Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, Den Haag, 1977.
M. Scheltema en H.G. Lubberdink, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, Staatsrechtcongres parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat, Utrecht, 1980.
3. S.W. Couwenberg, Staatsrecht en economische macht, pre-advies voor de staatsrechtsconferentie, 1975, Amsterdam, 1975.
S.W. Couwenberg, Westers-staatsrecht als emancipatieproces, Alphen aan den Rijn, 1977.
4. H.R. van Gunsteren, Denken over politieke verantwoordelijkheid, Alphen aan den Rijn, 1974, pag. 9.
5. G. Craenen en A. Mulder, Preadviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 73.

9. zelfstandige bestuursorganen wel of niet een vorm van functionele decentralisatie

9.1. definities

Onder decentralisatie verstaan wij: "het overlaten of het toekennen (c.q. de toestand, waarbij dit verwezenlijkt is) van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren en waarbij de contrôle op de uitoefening van het beleid in eerste aanleg geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden". (1)

Cruciaal voor feitelijke decentralisatie is de toenemende beleidsruimte voor lagere overheden, gepaard gaande met het overhevelen van politieke verantwoordelijkheden en de politieke contrôle naar die overheden.

Onder functionele decentralisatie verstaan wij: "die vorm van decentralisatie waarbij functioneel bestuur, dat wil zeggen bestuur betrekking hebbende op één bepaalde functie of bestuurssector, in het geding is". (2)

De Haan c.s. spreken van 'decentralisatie naar belang'. (3)

Het element van de politieke contrôle komt terug in de opvatting van de Haan c.s., die het begrip (functionele) decentralisatie koppelen aan de omschrijving van het begrip 'openbaar lichaam'. Onder het laatste verstaan zij: "een gemeenschap van personen met een zekere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zelfstandigheid, als zodanig vatbaar voor democratisering en als regel ook in het bezit van regelende bevoegdheid naast de bestuurlijke in engere zin". (4)

Met de beschrijving is nog weinig bepalends gezegd over het begrip functionele decentralisatie. (5) Toch is die nadere begripsbepaling noodzakelijk om de vraag te kunnen beantwoorden of zelfstandige bestuursorganen al of niet als vorm van functionele decentralisatie kunnen worden aangemerkt.

Zien wij goed, dan ontleent dit begrip zijn actuele betekenis aan twee bronnen, te weten de rechtswetenschap en de politieke ideologieën, waarin decentralisatie is uitgewerkt. Langs beide wegen zal getracht worden meer helderheid te verkrijgen over het niet eenduidig en daardoor voorlopig nog naar kenmerken onbepaalde begrip functionele decentralisatie.

9.2. de ontwikkeling van het begrip in de rechtswetenschap

Met de onder definities aangegeven omschrijving onderscheiden de Haan c.s. territoriale en functionele openbare lichamen. Over dit onderscheid zegt het Instituut voor bestuurswetenschappen weinig bemoedigends. Na een grondige bestudering van een omvangrijke literatuur over de bestuurlijke organi-

saties merkt men op dat een duidelijk beeld ten aanzien van wat precies territoriaal- en wat onder functioneel bestuur moet worden verstaan ontbreekt. (6) Pogingen om aan de hand van bepaalde criteria tot een afbakening te komen, waren anno 1972 niet bekend. Ook wij hebben die in onze globale verkenning van oude en recentere bronnen niet aangetroffen.

In 1922 is constitutioneel in ieder geval een knoop doorgehakt met de opname in de Grondwet van het huidige artikel 162. Dat bepaalt, dat de wet aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen 'verordenende bevoegdheid' kan toekennen. Tot dan was dit een twistpunt. Daar plukte met name minister Talma, die kort na de Eerste Wereldoorlog een uitbouw wilde geven aan de sociale wetgeving en daarbij uit het bedrijfsleven zelf voortgekomen organisaties (lichamen) wilde inschakelen, de wrange vruchten van. Zijn voorstellen strandden mede doordat hem in het parlement werd tegengeworpen dat de Grondwet dit niet toe zou staan.

Merkwaardig is, dat van artikel 162 vooral gebruik is gemaakt om een organisatorische grondslag te bieden aan het overheidsaandeel in grote projecten, zoals bijvoorbeeld de drooglegging van de Noord-Oostpolder en de Wieringermeer. Ook havenschappen en recreatieschappen vonden in dit artikel hun constitutionele basis alsmede openbare lichamen als Rijnmond. Meer om politiek-ideologische redenen, dan omdat daar een juridisch motief voor bestond, is in 1938 hoofdstuk V aan de Grondwet toegevoegd. Dit hoofdstuk draagt het opschrift: "Van openbare lichamen voor beroep en bedrijf". Het beoogt een weg te openen om aan dergelijke organen verordenende en ordenende (uitvoerende) bevoegdheden te geven. (7) Deze grondwettelijke regeling van wat thans de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wordt genoemd, had ons inziens achterwege kunnen blijven. Dit omdat de grondslag eigenlijk al in artikel 162 voorhanden was. (8) Het zijn de in hoofdstuk V en artikel 162 bedoelde vormen van bestuur die met functionele decentralisatie worden aangeduid. De Grondwet beoogt attributie en delegatie van verordenende bevoegdheid aan dit type organen mogelijk te maken. Van de lichamen voor beroep of bedrijf wordt bovendien verwacht dat zij regelend (ordenend) zullen optreden. Men mag aannemen dat de instellingswetten c.q. besluiten hen daartoe uitrusten met toereikende bevoegdheden. Een uitwerking daarvan is te vinden in de hieronder nog summier te behandelen Wet op de bedrijfsorganisatie. Opmerkelijk is, dat de Grondwet - anders dan met betrekking tot de territoriale openbare lichamen, de provincie en gemeente - eigenlijk geen kader aangeeft waarbinnen een democratische besluitvorming en de politieke contrôle daarop tot stand kunnen komen. Onze constitutie volstaat voor deze lichamen met de opdracht aan de wetgever om de samenstelling, inrichting en bevoegdheden te regelen.

Ook in de staatsrechtelijke en administratiefrechtelijke literatuur krijgt men geen helder beeld van wat onder deze globaal geregelde vormen van functionele decentralisatie moet worden verstaan. Er zijn weinig aanwijzingen op welke wijze de besluitvorming gestructureerd zou moeten worden en hoe en welke vormen van politieke contrôle gerealiseerd zouden moeten zijn om aan dit fenomeen het predicaat 'democratisch' te kunnen geven. Van Poelje onderscheidt drie vormen. (9) Dit zijn:

1. decentralisatie volgens diensten;
2. decentralisatie door middel van doelcorporaties (bijvoorbeeld de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie);
3. decentralisatie bij collaboratieve samenwerking (als voorbeelden worden genoemd de Nederlandse spoorwegen en de Koninklijke Luchtmacht).

Zien wij goed, dan zullen zelfstandige bestuursorganen in de opvattingen van Van Poelje gerangschikt kunnen worden zowel onder ad 1 als onder ad 3. Zeker mag er in dit verband niet aan voorbij worden gegaan, dat Van Poelje

als één van de voordelen van deze bestuursorganen aanwijst "de realisering van het democratisch principe". Hij maakt echter niet duidelijk wat hij hiermede materiëel voor ogen heeft. Als daarmee bedoeld wordt, dat functioneel bestuur meer dan territoriale variant gelegenheid biedt de burgers met het openbaar bestuur in direct contact te brengen, dan moet men zich realiseren - en dat doet Van Poelje ook - dat tegenover dit voordeel de volgende nadelen staan:

- onoverzichtelijkheid;
- moeilijker politieke controleerbaarheid;
- knelpunten bij de zogenaamde horizontale en verticale coördinatie van beleid. (10)

Het zal bij deze stand van zaken duidelijk zijn, dat het door de Haan c.s. aangedragen criterium, dat bij functionele decentralisatie sprake is van een functionele gemeenschap van personen, vatbaar voor democratisering (11) niet beslissend kan zijn voor het antwoord op de vraag of zelfstandige bestuursorganen tot een vorm van functionele decentralisatie moeten worden gerekend. Althans zolang niet vast staat wat onder gemeenschap en wat onder democratisering moet worden verstaan. Zelfs de uitvoerige Memorie van toelichting op de Wet op de bedrijfsorganisatie en deze wet zelf laten ons voor wat betreft de vormen van functionele decentralisatie in het ongewisse over de democratische aspecten van de besluitvorming. Moeten wij de participatie van de vrije organisaties van werkgevers en werknemers in de besluitvormende organen van de schappen daartoe rekenen? Of zijn het soms de bevoegdheden aan Kroon en ministers voorbehouden, waardoor politieke controle van het parlement mogelijk wordt? Of zijn het mogelijk beide elementen in onderlinge samenhang? Wij mogen in dit verband ook nog wijzen op het gestelde in hoofdstuk 8, waarin wij hebben gewezen op de bijdrage die politieke controle aan coördinatie van beleid kan leveren door een het algemeen belang representerend orgaan als de volksvertegenwoordiging.

Duidelijk blijkt wel uit het voorgaande dat voor wat de rechtswetenschap betreft er slechts voldoende grond is voor de vaststelling dat functionele gedecentraliseerde organen verordenende bevoegdheid hebben. Voor wat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie betreft komt daar nog als taak de ordening van economische beslissingen bij (12). Over de vraag waarom de besluitvorming bij deze en andere 'openbare lichamen' zou kunnen worden aange-merkt als democratisch en hoe zij politiek gecontroleerd zouden kunnen worden, laat de theorie ons tot dusverre in de steek.

Het is bij deze onhelderheid in de begripsvorming niet verbazingwekkend, dat Mulder (13) tot een geheel andere slotsom komt dan de Haan c.s. Voor Mulder gaat het bij zelfstandige bestuursorganen wel om een (veelvuldig toegepaste) vorm van functionele decentralisatie. Hij rekent daar zelfs de organen van de rechterlijke macht toe, maar constateert dan wel, dat daarmee eigenlijk de grenzen van het begrip functionele decentralisatie worden overschreden. Dat Mulder tot deze conclusie komt volgt rechtstreeks uit het door hem gehanteerde begrip 'functionele decentralisatie'.

Ten aanzien van het begrip 'decentralisatie' merkt hij op: "Het opdragen van daarvoor aangewezen uitvoerende taken aan andere dan met beleidsbepaling belaste organen die niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan en het uitvoerende orgaan ook niet aan een ander orgaan hiërarchisch ondergeschikt is". En: "Van decentralisatie is slechts dan sprake meer indien de aanwijzingen (van de beleidsbepalende instantie) zo gedetailleerd zijn dat voor nadere uitwerking en voor eigen belangenafweging geen enkele ruimte meer bestaat. Het lichaam is in dat geval niet bij machte om de stelselmatigheid die in het bestuurswerk vereist is autonoom te bepalen".

Als wij in deze begripshantering geen innerlijke tegenstrijdigheid willen lezen dan komt het ons voor, dat Mulder het begrip decentralisatie wel heel sterk afzwakt. Daarom vinden wij óók de conclusies van Mulder niet be-

slissend voor de vraag of wij zelfstandige bestuursorganen wel of niet tot vormen van functionele decentralisatie moeten rekenen.

Aan het slot van deze globale verkenning van de begripsbepaling van functionele decentralisatie in wetgeving en rechtswetenschap komen wij wel haast tot de verzuchting: "iedere ketter heeft (blijkbaar) zijn letter". Mogelijk dat in deze of gene politieke ideologie grotere rechtzinnigheid wordt aangetroffen.

9.3. de begripsontwikkeling in de politieke ideologie

9.3.1. inleiding

De andere bronnen waaruit het begrip functionele decentralisatie is gevoed, zijn de politieke ideologieën. Deze hebben de wettelijke regeling en de juridische begripsvorming tot op heden in sterke mate mede bepaald. Het compromis-karakter van de Wet op de bedrijfsorganisatie is, zoals we nog zullen zien, vrij manifest. Binnen de Nederlandse politieke verhoudingen zijn drie programma's te onderkennen waarin min of meer duidelijk stelling is genomen ten aanzien van de organisatie van de vanouds 'vrije' maatschappij.

De sociaal-democraten ontwikkelden een politiek systeem waarvan Troelstra de initiator is geweest en dat later 'functionele decentralisatie' is genoemd. De politiek in eigen verband georganiseerde protestant-christenen, de christelijke historische richting, ontwikkelden op initiatief van dr. A. Kuyper het begrip 'sovereiniteit in eigen kring'. De politiek georganiseerde katholieken, geïnspireerd door twee encyclieken, te weten "Rerum Novarum" en "Quadagesimo Anno" respectievelijk uit 1891 en 1931, leidden tot conceptie van het subsidiariteitsbeginsel.

Gemeenschappelijk in de drie visies is de poging greep te krijgen op organisatiepatronen die in het openbaar bestuur en de vrije maatschappij, ten dele in wisselwerking met elkaar, ontstaan. De uitwerking van deze gelijksoortige doelstellingen geschiedt, zoals wij zullen zien, op zeer verschillende wijzen.

9.3.2. functionele decentralisatie

Het door Troelstra uitgewerkte 'politieke systeem voor de sociale democratie' bevat de volgende hoofdgedachten. De besluitvorming door en de politieke contrôle van de Staten-Generaal worden uitgehold, zowel door het steeds complexer worden van de maatschappij, waarin de overheid invloed uitoefent, als door de daarmee samenhangende gewoonte belangrijke besluiten door allerlei commissies en raden te laten voorbereiden. Hij sprak in dit verband zelfs van 'voor-parlement'. Deze ontwikkeling, zo vreesde hij, zou de verwezenlijking van een belangrijke achterliggende doelstelling van de sociaal-democraten in de strijd voor het algemeen kiesrecht kunnen blokkeren. Deze hield in het door participatie van de arbeidersklasse in de besluitvorming in de Staten-Generaal bevorderen van de omvorming van het 'kapitalistische stelsel' in een socialistische samenleving. In zijn antwoord op deze door hem als ongewenst beschouwde devaluatie van het parlement wilde hij als pragmatisch politicus aansluiten op actuele ontwikkelingen in de maatschappij zelf. Hij zag organisaties van werkgevers en van werknemers en soms van beide categorieën voor de behartiging van bepaalde belangen ontstaan.

Deze zich in de privaatrechtelijke sfeer ontwikkelende sociaal-economische infrastructuur wilde hij publiekrechtelijk ombouwen tot een beheersappa-

raat dat de top door een economisch parlement (om politieke redenen ook wel arbeidsraad genoemd) zou worden vertegenwoordigd. Dit economisch parlement staat in zijn opvatting niet naast de middels het algemeen kiesrecht samengestelde volksvertegenwoordiging. Het parlement diende de politieke randvoorwaarden te bepalen, waarbinnen de economische besluitvorming zou moeten blijven. De hoogste macht bleef bij de (politieke) volksvertegenwoordiging.

Hoezeer het Troelstra in deze conceptie ging om versterking van de politieke invloed van het parlement kan worden afgeleid uit een ingediend en aangenomen amendement ter gelegenheid van de hiervoor al besproken grondwetswijziging van 1922. Daardoor wordt in het huidige artikel 87 van de Grondwet bepaald dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand krachtens de wet geschiedt. Voorts aanvaardde hij bij die gelegenheid met graagte de invoering van het huidige artikel 162, waarin aan openbare lichamen verordenende bevoegdheid kan worden gegeven. Beide gebeurtenissen heeft hij in verband gebracht met zijn 'politiek systeem' en gezien als een - zij het bescheiden - begin daarvan.

De grote betekenis die hij toekende aan politieke contrôle kan men afleiden uit zijn motivering van het hiervoor genoemde amendement. In zijn toelichting laat hij onder meer duidelijk uitkomen, dat de voorgestelde regeling zou moeten verzekeren, dat de Staten-Generaal er voor zou kunnen zorgdragen dat deze organen in het openbaar zouden werken.

In een na de dood van Troelstra verschenen dissertatie van Van der Goes van Naters zijn zijn gedachten theoretisch nog wat nader uitgewerkt. In het Plan van de arbeid van 1935 kan men een programmatische vertaling vinden. Daarin komen voorstellen voor voor tripartite samengestelde bedrijfsorganen (werkgevers, werknemers en overheid), die overkoepeld worden door een economische raad. (15) Deze raad zal ondergeschikt zijn aan de politieke vertegenwoordiging, regering en parlement (16). Op grond van deze geschiedenis kan worden gesteld, dat in de concepten van de functionele decentralisatie van de sociaal-democraten het zwaartepunt van de politieke contrôle blijft bij het op basis van algemeen kiesrecht samengestelde parlement.

9.3.3. soevereiniteit in eigen kring

Zoals vermeld is de ontwikkeling van deze politieke conceptie gestart door de anti-revolutionaire voorman dr. A. Kuyper. Hij greep hiervoor de gelegenheid aan bij de opening van de Vrije Universiteit in 1880. Bepalen wij ons tot de belangrijkste aspecten van dit gedachtegoed, dat later een rechtswijsgerige uitwerking in de filosofie van de 'Wetsidee' van Dooyeweerd heeft gekregen.

In deze opvatting zijn er verschillende (autonome) levenskringen, te beginnen met de 'huiselijke kring', die gehoorzamen aan eigen authentieke wetten. Zij staan in beginsel onder gezag van eigen 'overhoogheid'. Botsingen tussen verschillende kringen wordt niet uitgesloten. Daarom is staatsgezag, eveneens soeverein in eigen kring, noodzakelijk om een goede werking van het systeem te waarborgen. Dit vindt Kuyper de belangrijkste staatstaak. Als tweede, in beginsel minder belangrijke taak, beschouwt hij die taak, welke betrekking heeft op de bescherming van het individu tegen overheersing in de eigen kring, tegen onderdrukking en overspannen regelzucht van de kringen.

In dat verband wordt wel aanvaard, dat de staatssoevereiniteit boven die van de andere kringen gaat omdat het recht moet worden gehandhaafd. Niettemin wordt dit toch ook als 'noodzakelijk kwaad' ervaren. Sterk wordt de eigen soevereiniteit van de kringen als organisatievorm van de vrije maatschappij tegenover de staatssoevereiniteit benadrukt! Staat en maatschappij worden

scherp tegenover elkaar geplaatst. De staat is er voor het volk als geheel. De maatschappij voor de individu en "het organisatorisch geheel van verenigingen, welke ten doel hebben de algehele stoffelijke en geestelijke zelfontplooiing van het individu".

In dit geestelijke klimaat kan gemakkelijk de gedachte, dat een bedrijf en andere organisatorische kaders gemeenschappen zouden moeten zijn, ontstaan. Overblijfselen daarvan vinden wij onder andere bij de Haan waar hij bij functionele decentralisatie, zoals wij zagen, rept van gemeenschappen van personen, vatbaar voor democratisering. (17)

Na de Tweede Wereldoorlog is in het protestant-christelijke kamp een discussie over deze conceptie ontbrand. Bij één van de richtingen achtte men het volstrekt uitgesloten, dat naast de soevereine kring van de staat, de tot de vrije maatschappij behorende bedrijfsorganisatie, ook publiekrechtelijk van aard zouden kunnen zijn. Deze richting beperkte de gemeenschaps-gedachte uitsluitend tot de kring van het bedrijf. Voor bedrijfsschappen achtte men deze gedachte niet meer bruikbaar.

Daar tegenover stonden anderen, vooral afkomstig uit de kringen van het Christelijk Nederlands vakverbond, die met name dit laatste verwierpen. Ook zij hadden echter wel moeite met een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en zagen die toch eerder als van een privaatrechtelijke signatuur. Nog in 1947 wordt in een rapport van de inmiddels opgeheven Anti-revolutionaire partij de hier beschouwde conceptie aldus samengevat: "God gaf aan alle kringen wetten, die deze kringen originair zelfstandig en nevenbeschikkend doen zijn" (18). Een wijze van operationalisering van dit concept vindt men terug in de onderwijswetgeving. Zowel in de Lageronderwijswet als in de Wet op het voortgezet onderwijs komt de bepaling voor dat bijzondere scholen moeten zijn aangesloten bij zogenaamde Commissies van beroep, die in eerste aanleg oordelen in arbeidsgeschillen.

De hier bedoelde bepaling is gedurende het Ministerie Kuyper in 1903 als subsidievoorwaarde in de Lageronderwijswet gekomen. Men beoogde hiermee aan de 'eigen kring' van het bijzonder onderwijs - om met Kuyper te spreken - de 'overhoogheid' te geven en door middel van personeelsbeleid te bepalen in welke 'geest' het bijzonder onderwijs gegeven zou worden. Een bijzonder moeilijk dilemma lag hier op de loer. Hoe kan men de leerkrachten binnen de doelstellingen van de eigen school houden en toch waarborgen dat zij een vergelijkbare rechtspositie hadden als hun collega's bij het concurrerende, want toen beter betalende openbaar onderwijs? Het was voor de oplossing van dit dilemma, dat de zogenaamde 'kringen rechtspraak' zich gesteld zag en ziet.

Wanneer men deze conceptie met die van de sociaal-democraten vergelijkt valt een aantal verschillen op:

- de gedachte dat een bedrijf en andere bedrijfsorganisatorische kaders een gemeenschap zouden kunnen zijn, zal bij socialisten door hun verhouding tot de idee van de 'klassestrijd' niet zo gemakkelijk opkomen;
- bij de sociaal-democraten is er geen sprake van nevenbeschikking tussen politiek staatskundige 'kringen' en sociaal-economische, de laatsten zijn ondergeschikt aan de eersten.

9.3.4. het subsidiariteitsbeginsel

De ideologische grondslag voor dit politiek concept is te vinden, zoals vermeld, in twee encyclieken, waarbij de laatste, Quadragesimo Anno, vooral een uitwerking gaf van de corporatieve ordening van de maatschappij. Zij beval de gemeenschappelijke belangenbehartiging van een organisatie door kapitaal en arbeid in gemeenschappelijke corporatiën aan. Alleen zo zou de door Thomas van Aquino reeds gewilde "eenheid verkregen door hamonische verbinding van

meerdere delen" kunnen worden bereikt. (19)

Deze gedachten hebben in Nederland politieke uitwerking gevonden, vooral door het werk van de politicus en jurist Romme. In zijn oratie van 1935 formuleert hij, dat de staat moet worden gezien als de hoogste op het algemeen welzijn gerichte gemeenschap in de natuurlijke rangorde der corporatiën. In die orde zijn corporatiën werkzaam als organismen met een eigen doel en tegelijkertijd als delen van een groter geheel, gericht op de verwezelijking van het algemeen belang. Daarom moeten hoger in de rangorde voorkomende lichamen niet in de plaats treden van lagere wanneer deze het algemeen belang beter of tenminste op gelijk kwaliteitsniveau dienen. Tot die lagere corporatiën rekent Romme naast provincies, gemeenten, waterschappen, organen voor beroep en bedrijf, culturele organisaties etc. Ieder heeft in deze 'natuurlijke orde' eigen taak en plaats. Een bijzonder aspect van deze ordening komt naar voren wanneer Romme deze verbindt met het beginsel van de volksinvloed (20). Concreet heeft hij zijn gedachten daarover uitgewerkt in een gedurende de oorlog tot stand gekomen en na de oorlog gepubliceerd geschrift 'Nieuwe Grondwetsartikelen' (21) In nauwe samenhang met zijn opvattingen over de natuurlijke orde en daarin voorkomende hiërarchie legt hij het directe aangrijpingspunt voor de volksinvloed op het laagste niveau in zijn systeem. Hij beperkt de Staten-Generaal tot één Kamer. Deze wordt voor de helft gekozen door de Staten van de provinciën en voor de andere helft door de bestuurders van 'de wettelijke erkende standen'. Met die 'standen' bedoelt hij "de openbare lichamen, waarin de werkers naar hun maatschappelijke functie een eenheid vormen". Door deze organisch bedoelde getrapte verkiezingen van de Staten-Generaal wil hij bereiken dat zowel aspecten van het algemeen belang als van bijzondere belangen (zowel territoriale als functionele) in de volksvertegenwoordiging evenwichtig aan de orde komen. Van de standenvetegenwoordigers verlangt hij inbreng bij het formuleren van het algemeen belang vanuit de optiek van hun bijzondere functionele belangen. En van de vertegenwoordigers van de provincies verwacht hij dat zij naast algemeen Nederlandse belangen ook typisch regionale eigenaardigheden tot hun recht zullen laten komen. Wij gaan verder voorbij aan zijn voorstel, dat provinciale staten maar voor de helft door directe verkiezingen worden samengesteld, voor de andere helft zouden de leden eveneens door standenvetegenwoordigers worden aangewezen. Ook hieruit ziet men echter hoe hij verwachtte dat de volksinvloed vooral via de standen tot zijn recht zou kunnen komen.

In deze conceptie vallen de volgende verschillen op met de sociaal democraten:

- het uitgangspunt van de harmonieuze samenwerking tussen kapitaal en arbeid;
- de getrapte integratie van de volksinvloed in de organisch geordende maatschappij, terwijl de sociaal-democraten voorstander zijn van algemeen kiesrecht voor alle politieke organen.

Als punt van overeenstemming valt aan te wijzen de notie, dat vanuit het gezichtspunt van behartiging van het algemeen belang, de corporaties ondergeschikt zijn aan de staat. Maar bij de sociaal-democraten is dat een andere staat dan die van Romme. Immers bij hen is buiten discussie, dat de publieke contrôle blijft bij organen, samengesteld op basis van algemeen kiesrecht.

Bij vergelijking met het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring vallen de volgende verschillen op:

- geen principiële caesuur tussen het bereik van de staat en de vrije maat-

schappij, tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sfeer zoals in de protestant-christelijke visie in aanleg het geval is;
- geen nevenbeschikking van in beginsel autonome levenskringen, maar in een natuurlijke orde opgenomen coporatiën.

Een punt van overeenkomst is zeker dat zowel in de corporatiën als in de wetskringen wordt uitgegaan van de mogelijkheid (gehoudenheid?) van harmonisch samengaan van tegengestelde belangen, waardoor de gemeenschapsgedachte voor allerlei organisatorische kaders wordt gepostuleerd.

9.4. de Wet op de bedrijfsorganisatie

Uit de Memorie van toelichting op deze wet, die op 27 januari 1950 tot stand is gekomen, blijkt, dat de wetgever zich bij het vormgeven aan een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vooral op het subsidiariteitsbeginsel heeft willen baseren. Ook van de beide andere beginselen is niettemin het een en ander in de wet terug te vinden. Het tripartite karakter, gepropageerd in het Plan van de arbeid van 1935 heeft enige uitwerking gekregen. Naast vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers hebben ministers het recht om vertegenwoordigers aan te wijzen in hoofdbedrijf- of bedrijfsschappen in gevallen, waarin de benoeming van een voorzitter niet door de Kroon of een minister is geschied.

Ook kunnen ministers voor iedere te houden vergadering van een productschap een hoofdbedrijfschap of een bedrijfschap waarnemers afvaardigen, die daarin een raadgevende stem hebben. De Kroon heeft het benoemingsrecht van voorzitters van productschappen. De benoeming van voorzitters van bedrijfsschappen behoeft de instemming van de minister die het aangaat.

Ook bepaalt de wet dat de besluiten van organen van product- hoofdbedrijf- en bedrijfsschappen, voorzover zij strijdig zijn met de wet of het algemeen belang, door de Kroon kunnen worden geschorst of vernietigd.

Herkent men in vooral de autonome verordenende bevoegdheid van de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie verwantschap met het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring, in de hiervoor weergegeven regelingen van de bevoegdheden van Kroon en ministers ziet men aansluitingen aan zowel het subsidiariteitsbeginsel (instrument ter waarborging van de natuurlijke orde), als aan elementen van politieke contrôle zoals die bij de sociaal-democraten zijn terug te vinden.

9.5. gevolgtrekkingen

De verkenning van het begrip functionele decentralisatie langs twee ingangen (de rechtswetenschap en de politieke ideologie) heeft in feite toch weinig helderheid gebracht. Ook Kocken schreef al in 1972 dat hij geen bruikbare criteria gevonden had om functioneel en territoriaal bestuur van elkaar te onderscheiden. (22)

Daarom vinden wij - wij merkten het reeds op - dat ook de door de Haan getrokken conclusie dat zelfstandige bestuursorganen geen vormen van functionele decentralisatie kunnen zijn omdat het geen gemeenschappen zijn vatbaar voor democratisering, ontoereikend is gemotiveerd.

Evenmin - en ook dat merkten wij reeds op - kunnen wij meegaan met Mulder, dat het wel vormen van functionele decentralisatie zouden zijn. Ook voor deze conclusie zal het na voorgaande duidelijk zijn, dat er ons inziens niet voldoende gronden voor bestaan.

Wanneer wij een wiskundige verhandeling zouden hebben geschreven zou thans de gevolgtrekking kunnen worden gemaakt, dat wij van doen hadden met een (onoplosbare) vergelijking (verhouding) met (van) twee onbekenden (namelijk

de zelfstandige bestuursorganen en functionele decentralisatie). Daarom blijft ons niets anders over dan voor verder onderzoek naar de mogelijkheden om in het openbaar bestuur gebruik te maken van zelfstandige bestuursorganen met het oog op de ontlasting van de politiek ambtelijke top aan te bevelen om de vraag of zij al of niet vormen van functionele decentralisatie zijn maar buiten beschouwing te laten.

Noten

1. Instituut voor bestuurswetenschappen, Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, eindrapport, Den Haag, 1975, pag. 622.
2. Zie noot 1.
3. P. de Haan, G. Drupsteen en F. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer, 1978, pag. 71.
4. P. de Haan, G. Drupsteen en F. Fernhout, 1978, op.cit., pag. 70 en 81.
5. zie voor een historische afleiding van het begrip L.B.J.M. ten Berge, Decentralisatie met commissies, Den Haag, pag. 34 e.v.
6. Instituut voor bestuurswetenschappen, onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 1 literatuurrapport, Den Haag, 1972, pag. 51.
7. C.W. van der Pot, bewerkt door A.M. Donner, Handboek van het Nederlands staatsrecht, Zwolle, 1972, pag. 609 e.v.
8. ook aldus het Rapport staatskundige hervormingen uitgebracht aan het genootschap voor de rechtsstaat, Haarlem, 1946, pag. 115 e.v.
9. G.A. van Poelje, Algemere inleiding tot de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn, 1964, vooral hoofdstuk 3.
10. Instituut voor bestuurswetenschappen, 1975, op.cit., pag. 221 en 267.
11. P. de Haan, G. Drupsteen en F. Fernhout, 1978, op.cit., pag. 81.
12. zie ook L.A. Geelhoed, Democratie en economische rechtsorde, in Ars Aequi, serie staats- en bestuursrecht, nr. 3
13. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 53 e.v.
14. P.J. Troelstra, Gedenkschriften, deel IV, Storm, Het politieke systeem, Amsterdam, 1950, pag. 312 e.v.
15. de overheid heeft in deze conceptie naast bewaking van het algemeen belang vooral ook een bemiddelende rol tussen de door 'klassentegenstellingen' gescheiden partijen.
16. P.J. Troelstra, 1950, op.cit., pag. 312 e.v.
zie voorts ook J. van der Linden, De bedrijfsorganisatie, een discussie over de verhouding van staat en maatschappij, in: Corporatisme in Nederland, Alphen aan den Rijn, 1980, pag. 237.
17. P. de Haan, G. Drupsteen en F. Fernhout, 1978, op.cit., pag. 81.
18. J. van der Linden, 1980, op.cit.
19. B.J. van der Net, Kringenrechtspraak in het bijzonder onderwijs, Zwolle, 1977.

20. F. van Waarden, Corporatisme als probleemoplossing, in: Corporatisme in Nederland, Alphen aan den Rijn, 1980, pag. 45.
21. J. van der Linden, 1980, op.cit., pag. 243.
22. C.P.M. Romme, Nieuwe grondwetsartikelen, een bijdrage tot herstel en vernieuwing, Amsterdam, ongedateerd, pag. 36-54.
23. Instituut voor bestuurswetenschappen, 1972, op.cit., pag. 51.

10. ontlasting van de politieke- en ambtelijke top

10.1 inleiding

Naar de mening van Mulder biedt de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen belangrijke mogelijkheden om de druk op de politieke en ambtelijke top te verlichten (1). Met name speelt in zijn optiek het probleem van de verstrengeling van beleid en uitvoering daarbij een rol. De topmanagers van de departementen zijn tevens beleidsadviseur van de minister. Het management komt zijn inziens vrijwel dagelijks in de knel. De meeste topambtenaren zouden op beleidsgevoeligheid worden geselecteerd. Managementbekwaamheden worden vaak van secundair belang geacht. Het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen zou het managementprobleem aanzienlijk kunnen verlichten.

Scheltema is dezelfde mening toegedaan. Door ontlasting kan zijns inziens de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het parlement voor de wetgeving beter tot zijn recht komen, terwijl tevens planning en coördinatie van het regeringsbeleid bevorderd kunnen worden. Hij sluit daarbij aan op het Zweedse model, waarin de taak van de - relatief kleine - departementen vooral is gericht op wetgeving, planning, begrotingsvaststelling en het beleid ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen, die zich met het nader concretiseren en uitvoeren van wetten en andere algemene regelingen van de regering bezighouden.

De verwachtingen van Scheltema en Mulder zijn hooggespannen. In dit hoofdstuk worden deze verwachtingen op hun realiteitsgehalte bekeken.

10.2 gedachten rond het praktisch functioneren van zelfstandige bestuursorganen

Alhoewel een algemeen wettelijk regime voor zelfstandige bestuursorganen ontbreekt zijn er in ons land honderden organen die voor de kwalificatie in aanmerking lijken te komen. Systematisch onderzoek naar het functioneren van deze organen is voorzover ons bekend niet verricht. Onderzoek naar de juridische basis en vormgeving wordt verricht door het Instituut voor staats- en administratief recht van de Rijksuniversiteit Utrecht.

De nu volgende beschouwingen zijn derhalve slechts gebaseerd op praktijkervaringen van de onderzoekers en ontleend aan verslagen van interviews uit andere onderzoeken waarbij en passant het functioneren van zelfstandige bestuursorganen werd 'meegenomen'.

Vooropgesteld zij, dat het functioneren van zelfstandige bestuursorganen in relatie tot het departement zeer met de aard en samenstelling van het takenpakket samenhangt. Daarbij moeten we bedenken dat een onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en - bepaling enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds

moeilijk te maken valt. In de praktijk zijn daaromtrent keuzen gedaan, waaraan in organisatorische zin is vormgegeven. De omvang en de aard van de toebedeelde taken blijken per orgaan aanzienlijk te kunnen verschillen. Naast taken die zeer gedetailleerd van karakter zijn en veelal routinebeslissingen vergen, worden er echter ook taken toebedeeld die duidelijk in de sfeer van de voorbereiding liggen. Zoals bijvoorbeeld: het vergaren van beleidsevaluatieve informatie teneinde het departement te bewegen om richtlijnen en condities ten aanzien van de taakbehartiging aan te passen, beleidsinitieërende activiteiten, beleidscoördinerende activiteiten (soms ook interdepartementaal!), functioneren als overleg- en onderhandelingsplatform, nadere regelgeving, beleidsadvisering.

Naarmate het takenpakket meer complexer is samengesteld nemen de vraagtekens rond de inzetbaarheid van zelfstandige bestuursorganen toe. De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- het gevaar is aanwezig dat het zelfstandige bestuursorgaan zo'n eigen leven gaat leiden (waarbij de accepteerbaarheid afhangt van de bedreiging die dit vormt voor met name de mate waarin integrale belangenafweging mogelijk is, danwel de politieke doeleinden die de minister zich stelt) dat het departement en wellicht andere departementen zich van een 'countervailing power' gaan voorzien;
- indien het zelfstandige bestuursorgaan moet functioneren als onderhandelingsplatform is de kans aanwezig dat partijen, die menen onvoldoende aan hun trekken te komen, andere wegen gaan bewandelen om hun belangen te behartigen (via de politieke lobby of via het departement of inschakeling van andere departementen);
- indien departementale diensten secretariaats- danwel verdergaande ondersteuning verlenen, waardoor de materiële invloed van het departement aanzienlijk kan zijn, ontstaat er een situatie van versluisde verantwoordelijkheden, hetgeen de effectueringsmogelijkheden van de politieke contrôle niet ten goede komt;
- het gevaar bestaat dat, afhankelijk van de invloed van de minister op de bestuurssamenstelling en het feitelijk functioneren van zelfstandige bestuursorganen, het zelfstandig bestuursorgaan een 'facade-functie' gaat vervullen;
- indien een zelfstandig bestuursorgaan tevens een interdepartementale overlegfunctie heeft is de kans groot dat er toch regelmatig op de departementale leiding moet worden teruggegrepen om belangrijke knopen door te kunnen hakken. Van de beoogde zelfstandigheid kan zo soms in materieel opzicht weinig overblijven. Tevens kan men zich afvragen wat er van de inbreng van de belanghebbenden overblijft indien zaken in interdepartementaal overleg worden 'voorgekookt';
- het belasten van zelfstandige bestuursorganen met belangrijke taken in het kader van belangenafweging kan vanuit de optiek van de evenwichtigheid van die afweging dubieus geacht worden indien men beseft dat de mate waarin elk belang is vertegenwoordigd - zeker indien er coalitievorming plaats vindt tussen min of meer gelijkgestemde belangenorganisaties en departementale vertegenwoordigers - al een aanwijzing kan zijn voor de uitkomst van de besluitvorming;
- er kunnen problemen ontstaan bij de wisseling van de politieke wacht. Indien een nieuwe minister zich belemmerd voelt door een zelfstandig bestuursorgaan zal hij er alles aan doen om de bakens te verzetten. Dit kan de continuïteit in het functioneren van het bestuursorgaan danig verstoren, waardoor ook minder politiek gevoelige taken in de knel kunnen raken;
- in budgettair opzicht is het gevaar van ontsporing reëel te achten. De rijksoverheid zal immers garant moeten staan indien het zelfstandig bestuursorgaan verplichtingen is aangegaan die de begroting te boven gaan.

(N.B. het omzeilen van de Minister van financiën met het oog op de soms vanuit effectiviteitsoverwegingen noodzakelijke actiesnelheid, wordt wel als argument genoemd voor inschakeling van zelfstandige bestuursorganen).

10.3. bijdrage aan ontlasting van de politieke- en ambtelijke top

In hoeverre lijken er nu door middel van inschakeling van zelfstandige bestuursorganen mogelijkheden te bestaan om aan de ontlasting van de politieke- en ambtelijke top een bijdrage te leveren? Het beantwoorden van deze vraag kan volgens tenminste twee ingangen geschieden. De eerste is de wijze waarop de politieke contrôle door de volksvertegenwoordiging wordt geëffectueerd. De tweede ingang betreft de processen die zich min of meer los van de politieke contrôle afspelen tussen departement en het maatschappelijke veld en eventueel de departementen onderling.

Zoals in hoofdstuk 8 is aangegeven kan de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen slechts tot ontlasting leiden, indien de effectuering van de politieke contrôle deels op een andere wijze plaats vindt dan thans het geval is. Zolang dit niet het geval is kan immers elke door de volksvertegenwoordigers politiek relevant geachte zaak via kamervragen tot het hoogste niveau worden getild, met alle werkzaamheden van dien. Men kan dit beschouwen als een voorwaarde vooraf voor de navolgende overwegingen.

In hoeverre het door het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen gewijzigde verloop van beleidsvoorbereidings-, beleidsvaststellings- en beleidsuitvoeringsprocessen tot ontlasting zal leiden hangt sterk samen met de aard van de taak en het niveau waarop ten aanzien daarvan de contacten met het parlement verlopen. Men kan zich daarbij een aantal situaties voorstellen:

- voor taken waarvan beleidsvoorbereiding van geringe betekenis is en die doorgaans een routineus karakter hebben kan de relatie met de politieke en ambtelijke top incidenteel zijn. Dit ten aanzien van het moment van vaststelling c.q. wijziging van de functioneringscondities of op momenten dat de minister in het kader van de politieke contrôle hierop wordt aangesproken.

Zo dagelijkse contacten nodig zijn kunnen deze geschieden middels de hiërarchie lagere ambtelijke niveau's. Op deze wijze kan het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen tot ontlasting leiden, met name vanuit een oogpunt van management, omdat de omvang van het te beheersen departementale apparaat kan afnemen;

- voor taken waarbij beleidsvoorbereiding een belangrijke plaats inneemt stijgt het niveau waarop de beheersing ten departemente moet plaatsvinden. Men kan zich daarbij ook voorstellen dat er takenpakketten zijn waarvan de aard en reikwijdte zodanig is, dat de politieke en ambtelijke top er nauwelijks aan te pas behoeft te komen, tenzij het de functioneringscondities betreft. Dat zullen taken zijn waarin van belangenafweging en beleidscoördinatie geen sprake is, of waarbij de wegingscriteria vastomlijnd en door het departement verstrekt of goedgekeurd zijn. Voorts zal de financiering van de activiteiten niet zodanig ingewikkeld moeten zijn, dat het departement er steeds aan te pas moet komen. En als het departement er dan bij wordt betrokken, zal er in het algemeen nauwelijks aanleiding zijn om de top in te schakelen.

Ook onder deze omstandigheden kan er sprake zijn van ontlasting in de zin van managementactiviteiten. In de huidige situatie zullen de te nemen beslissingen in deze categorie overigens nauwelijks op topniveau worden genomen, al hangt dat uiteraard ook samen met de delegatie- en mandaatsverhoudingen binnen het departement;

- zodra er echter beleidscoördinerende aspecten aan de taken zijn verbon-

den, zowel binnen het departement als tussen departementen, of als er sprake is van belangenafweging en/of beslissingen met belangrijke financiële gevolgen, komt de zaak anders te liggen. In die gevallen vraagt het inschakelen van zelfstandige bestuursorganen om nauwgezette aandacht. Men kan zich daarbij zowel vormen voorstellen waarbij de minister of ministers een vertegenwoordiger in het orgaan hebben als vormen waarin dit niet het geval is. Op zich geeft dit al een aanduiding van het gewicht van het takenpakket en de mate waarin een departement bij de dagelijkse gang van zaken betrokken wil zijn. In beide gevallen kan men zich - even losgedacht van het management-aspect - afvragen wat de consequenties zijn voor de politieke en ambtelijke top.

Indien de minister geen 'waakhond' heeft aangesteld, lijkt de kans groot dat men zich op het departement van een 'countervailing power' gaat voorzien. Indien de minister wel een vertegenwoordiger in het bestuur van het orgaan heeft, zal deze functionaris intern op ondersteuning willen teruggaan waar het de voorbereiding van standpunten betreft.

De kans op ontlasting lijkt ons in het eerste geval onwaarschijnlijk. Misschien is zelfs eerder het tegendeel waar omdat te verwachten is dat de eigenstandige besluitvorming binnen het zelfstandig bestuursorgaan minder wordt door de 'nestgeur' van het departement. Dit laatste kan inhouden dat vroegtijdige uitfiltering van alternatieven en varianten minder snel plaatsvindt en haalbaarheidsinschattingen tot een later moment worden uitgesteld. Hierdoor kan de departementale top zich weleens voor het blok gezet voelen, met al het 'koortsachtige overleg' vandien.

Ook in de tweede mogelijkheid zien wij weinig perspectief omdat de departementsvertegenwoordiger het gevaar loopt min of meer te worden gecompromiteerd door de besluitvorming binnen het zelfstandig bestuursorgaan, zijn stellingnamen intern zal moeten 'verkopen' of als pleitbezorger zal moeten optreden. Bovendien zal die vertegenwoordiger niet continu op de hoogte kunnen zijn van de dagelijkse gang van zaken binnen het orgaan en de handelingen die worden verricht, zodat ook hier verrassingsmomenten kunnen ontstaan, die voor extra werk kunnen zorgen. Momenteel zien we bij een aantal zelfstandige bestuursorganen veel aandacht voor (inter)departementaal vooroverleg ontstaan. Dit kan worden beschouwd als onderstreping van het bovenstaande.

10.4. conclusies en aanbevelingen

1. Als wij het voorgaande overzien, dan menen wij - mits het vraagstuk van de vormgeving van de politieke contrôle afdoend kan worden opgelost - dat zelfstandige bestuursorganen met een takenpakket dat in hoofdzaak uit routinematige handelingen bestaat en waarbij sprake is van een geringe vrije beleidsruimte en de door het departement te nemen beslissingen gering in aantal en qua reikwijdte bescheiden zijn, lijken te kunnen bijdragen aan ontlasting van de politieke en ambtelijke top. Deze ontlasting betreft met name de management-taak van de departementale leiding. Zodra echter het takenpakket aspecten van belangenafweging tussen burgers of organisaties met zich meebrengt, (inter)departementale coördinatie-activiteiten vraagt danwel een ingewikkelde en beleidsgevoelige financieringsstructuur met zich meebrengt, dan is het - afhankelijk van de preciese inhoud van het takenpakket - minder waarschijnlijk dat de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen tot ontlasting leidt. Overigens is het mogelijk om binnen het zelfstandige bestuursorgaan aan interdepartementale coördinatie vorm te geven door in dit lichaam vertegenwoordigers van verschillende departementen te benoemen. Bij een dergelijke constructie kunnen de werkzaamheden op het departement mogelijk

wèl verminderen.

2. Om over deze problematiek meer concrete uitspraken te kunnen doen lijkt het noodzakelijk om een nadere analyse te plegen naar het feitelijk functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Dit in relatie tot het departement of eventueel meerdere departementen en in relatie tot het maatschappelijk veld van een aantal representatief te achten zelfstandige organen, die voor de kwalificatie 'zelfstandige bestuursorganen' in aanmerking lijken te komen.

Noten

1. G. Craenen en A. Mulder, Pre-adviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland, Zwolle, 1980, pag. 75.

11. traditioneel - gesloten of pragmatisch - open bestuursmodel

Op de politiek-bestuurlijke vormgeving van de verzorgingsstaat zijn verschillende visies mogelijk. In een voortreffelijk artikel geeft Den Hoed daar blijk van. (1) In het kader van dit essay moet aan zijn visie beslist aandacht worden geschonken omdat het op puntige wijze zeer belangrijke zaken aan de orde stelt. Wij geven daarbij allereerst - zij het zeer verkort - het artikel van Den Hoed weer, daarna wijden wij er een voorzichtig commentaar aan gericht op de in dit essay aan de orde gestelde vraagstukken.

Den Hoed begint met een korte karakterisering van de verzorgingsstaat, die hij als een ideologisch compromis typeert, onder meer tussen enerzijds het nastreven van collectieve ordenende doelen en anderzijds de bevordering van individuele vrijheid.

Vervolgens schetst hij twee bestuurlijke benaderingen:

- a. het traditioneel-gesloten bestuursmodel: waarin de staat naast en tegenover de samenleving wordt gesteld, de politieke verantwoordelijkheid en contrôle aan de top van de overheidsorganisatie is gesitueerd en het besturen wordt gezien als de min of meer mechanische uitvoering van politieke besluiten;
- b. het pragmatisch-open bestuursmodel: een denkrichting waarin - uitgaande van de vervlechting tussen staat en samenleving in de verzorgingsstaat - gepleit wordt voor een meer open en gedifferentieerde visie op de overheidsorganisatie op zichzelf en in relatie tot haar omgeving.

De auteur beschouwt het tweede model als een denkrichting, die nadere uitwerking behoeft.

Het traditioneel-gesloten model wordt door hem in verband gebracht met de theorieën van De Montesquieu en Max Weber waarin de volgende waarden centraal staan:

- . centrale en integrale verantwoordelijkheid;
- . 'heerschappij van de wet';
- . scheiding tussen politiek en bestuur;
- . onpersoonlijke, afstandelijke, uniforme uitvoering, gebaseerd op openbare documenten.

Den Hoed constateert vervolgens bij de auteurs, die impliciet of expliciet uitgaan van de eerste benadering, de signalering van de volgende bestuurlijke problemen (strijdigheden tussen norm en werkelijkheid) in de verzorgingsstaat:

- . terugtred van de wetgever;
- . technocratie en professionele autonomie;
- . invloed van belangengroepen;
- . doorbreking van de hiërarchie;
- . beleidsvormende betekenis van de rechterlijke macht.

Deze problemen worden in grote lijnen zijns inziens met de volgende be-

stuurlijke aanbevelingen beantwoord:

- . herstel van de normerende betekenis van de wetgeving;
- . betere bewerktuiging van de politiek-controlerende organen;
- . rationalisering van het beleidsproces;
- . integratie binnen de overheid;
- . langs formele weg afschaffing of inperking van de relaties tussen belangengroepen en politieke verantwoordelijken en vooral tussen belangengroepen en ambtenaren;
- . afschaffing of inperking van overlegorganen;
- . voorkoming en zo nodig afschaffen van zelfstandige doelcorporaties met bestuursbevoegdheden en het onder duidelijke politieke contrôle brengen van gesubsidieerde instellingen met overheidstaken;
- . decentralisatie in plaats van delegatie aan ambtenaren;
- . behoud van afstand tussen dienstverlenende instellingen en hun cliënten, bevordering van een (neutrale) ambtelijke ethiek, afscherming van ambtenaren door politiek verantwoordelijken.

Van de pragmatisch-open benadering zijn de contouren minder duidelijk. Vanuit deze denkrichting wordt zijns inziens veelal impliciet of expliciet gesteld dat het traditionele bestuursmodel - althans voor een groot aantal taken - in de verzorgingsstaat niet geschikt is, omdat aan de condities waaronder dit model zou kunnen werken vaak niet wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn, in onderlinge samenhang:

- . scheiding van staat en samenleving, met erkenning van een vrij grote mate van autonomie aan beide zijden;
- . vrij grote mate van overeenstemming en zekerheid over de taken en invloedssfeer van de overheid;
- . een overheid met taken van operationele aard en taken met een overwegend juridisch karakter. Voor zover de overheid zich daarnaast richt op het actief sturen van maatschappelijke ontwikkelingen wordt uitgegaan van zekerheid en duidelijkheid over de overheidsdoeleinden. De te sturen ontwikkelingen worden in principe geacht geleidelijk en voorspelbaar te zijn en slechts in geringe mate beïnvloed te worden door andere ontwikkelingen, hetzij vanuit andere maatschappelijke sectoren, hetzij vanuit het buitenland;
- . een passieve rolopvatting van de burger, met als belangrijkste element de verkiezing van een volksvertegenwoordiging en voor het overige een vrij eenzijdige communicatie vanuit het bestuur met de bestuurden;
- . legitimiteit van overheidsoptreden op grond van op zich zelf door de samenleving aanvaarde spelregels voor de besluitvorming, vooral gericht op de wettelijke procedure als grondslag voor de aanvaarding van overheidsgezag;
- . overzichtelijkheid en centrale beheersbaarheid van de overheidsorganisatie en doorzichtigheid van de overheidsregelingen, onder het adagium 'een ieder wordt geacht de wet te kennen'.

De pragmatisch-open denkrichting stelt dat het twijfelachtig is of aan deze voorwaarden ooit zal kunnen worden voldaan.

Het beeld van de huidige verzorgingsstaat is dat van een open en pluralistische samenleving die juist op een groot aantal terreinen gekenmerkt wordt door onzekerheid over overheidsdoeleinden en invloedssfeer van de overheid. Ook vervaagt het onderscheid tussen staat en samenleving steeds verder tot begrippen als 'vermaatschappelijkte staat' en 'verstatelijkte samenleving'. De afstand tussen overheid en burger lijkt te worden verkleind.

Voor de overheidsorganisatie als geheel lijkt de toenemende verscheidenheid in de organisatievorm en besluitvormingsprocedures - met name op het grensvlak tussen de overheid en haar omgeving - de meest kenmerkende ontwikkeling. De maatschappelijke verscheidenheid weerspiegelt zich daarbij

in de overheidsorganisatie.

De pragmatisch-open benadering zoekt nu als het ware naar vormen en mechanismen van sociale contrôle, waarmee een actieve overheidsorganisatie is te combineren met een open, pluriforme en snel veranderende samenleving met problemen die om een aangepast overheidsoptreden vragen.

In deze benadering wordt de overheid dan ook gezien als een samenstel van afzonderlijke organisaties, die ieder op zich en in onderlinge samenhang bijdragen aan de vorming van een consensus en daarmee aan de legitimatie en acceptatie van hun beleid. Een hiërarchische structuur met centrale beheersing van het beleid biedt in deze optiek weinig mogelijkheden.

Vanuit deze benadering kan er naar de mening van de auteur juist iets voor te zeggen zijn dat:

- de wetgever slechts op meer indirecte wijze het beleid vastlegt door randvoorwaarden en kaders voor de besluitvorming te geven (het is een meer structurerende randvoorwaarden-aangevende rol, die rekening houdt met onvoorziene aanpassingen en verschillende uitwerkingen binnen de gegeven randvoorwaarden);
- directe relaties tussen 'uitvoerende' overheidsorganisaties en maatschappelijke groeperingen en organisaties worden gestimuleerd, opdat het wederzijdse leer- en aanpassingsvermogen aan beide zijden toeneemt;
- de overheid gunstige voorwaarden schept voor bewustwording en zelforganisatie bij maatschappelijke groeperingen, ook al komt dat niet overeen met het korte-termijn eigenbelang van een bepaalde overheidsorganisatie;
- de besluitvorming binnen de overheidsorganisatie zo open mogelijk geschiedt op grond van onderhandelingen tussen afzonderlijke overheidsorganisaties uit een besef van wederzijdse afhankelijkheid;
- meer in het algemeen integratie niet van bovenaf wordt opgelegd, maar via het structureren en stimuleren van de besluitvorming door en tussen afzonderlijke overheidsorganisaties wordt bevorderd; rechterlijke instanties bijdragen aan de wederzijdse aanpassing tussen bestuur en samenleving door beleid te actualiseren en te concretiseren.

In hun meest extreme vorm worden dan als waarden van de pragmatisch-open benadering genoemd:

- tegenover verantwoordelijkheid alleen aan de top staat verantwoordelijkheid op verschillende niveau's, waarop aan verschillende zijden en in verschillende vormen (politiek, juridisch en financieel) contrôlemogelijkheden bestaan;
- tegenover hiërarchische integratie staat hiërarchie voor zover het de randvoorwaarden en basispremissen betreft, met daarbinnen integratie door zelfregulerende aanpassings- en leerprocessen. De organisatie wordt daarbij vooral gekenmerkt door projectmatigheid en flexibiliteit;
- tegenover heerschappij van de wet als norm die voor het individuele geval in concreto rechtszekerheid verschaft, staat de wet als basisprincipe voor het te voeren beleid en de te hanteren procedure, in welke zin het ook - binnen de in de wet gestelde randvoorwaarden - het optreden van de overheid bindt. Daarnaast ontstaat meer plaats voor andere juridische instrumenten, met een meer wederzijds karakter zoals het contact als middel om beleidsaccorden tussen overheidsorganen onderling of tussen deze en andere organisaties vast te leggen. Daarbij staat tegenover de legitimiteit van de besluitvormingsprocedure op zich zelf aan de inputzijde van het politieke proces, de legitimiteit op grond van de in de praktijk ondervonden effectiviteit;
- tegenover de scheiding van politiek en bestuur staat een voortdurende interactie tussen politiek en bestuur in die zin dat bestuur niet een automatische uitvoering is van door de politici bepaalde voorschriften, maar dat er bij de uitvoering telkens zelfstandige keuzen en aanpassingen moe-

ten worden gemaakt, afhankelijk van de concrete situatie en de daarin optredende ontwikkelingen;

- . tegenover onpersoonlijke, afstandelijke, uniforme uitvoering staat persoonlijk betrokken flexibele en gedifferentieerde uitvoering.

Vanuit bovenstaande overweging heeft Den Hoed ook een duidelijke visie op de mogelijke inschakeling van zelfstandige bestuursorganen.

Hij acht het aan de directe ministeriële verantwoordelijkheid onttrekken en aan zelfstandige doelcorporaties opdragen van taken met een onzeker karakter alleen acceptabel indien "het belang ervan zo wezenlijk wordt geacht dat afweging ervan tegenover andere belangen minder noodzakelijk is, danwel de beleidsuitvoering zo weinig wezenlijk is, dat de verzelfstandiging daarvan nauwelijks afbreuk doet aan het beleid". In het licht van de pragmatische benadering ziet Den Hoed meer mogelijkheden. Hij verwacht daarvan:

- . een toenemend reagerend vermogen van de overheid;
- . een toenemende consensus over het in concreto uit te voeren beleid, waardoor ook effectiviteit en legitimiteit toenemen;
- . het ontstaan van nieuwere en meer realistische contrôle-mogelijkheden, omdat de uitvoerende eenheden in grotere mate zelf verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun beleid.

Wanneer wij nu onze beschouwingen afzetten tegen de bevindingen van Den Hoed komen wij tot de volgende opmerkingen:

Ook wij sluiten in onze beschouwingen - waarin nogal wat aandacht is besteed aan de werking van de contrôlemechanismen van wat Den Hoed als het traditioneel-gesloten systeem benoemt - aan bij de bevinding dat de wijze waarop de politieke contrôle thans gestalte is gegeven zijn grenzen nadert en dat daarmee de legitimatie van het overheidshandelen twijfelachtig wordt.

In samenhang hiermede veronderstellen wij met Den Hoed dat de effectiviteit en het maatschappelijk draagvlak (legitimatie) van het beleid wordt vergroot als overheidsorganen cliëntgericht (kunnen) opereren. Dat vraagt om een grote mate van reagerend en aanpassend vermogen van die organen: een grote mate van zelfstandigheid van organen die met cliëntgevoelige taken zijn belast zou daartoe zeker kunnen bijdragen. Dit vraagt ook om beschikbaarheid van informatie over beleid en het bestuurlijk gebeuren voor de cliënt, wil deze in staat zijn op gelijkwaardige wijze te functioneren. Onze beschouwingen over de functie van de politieke contrôle kunnen daarbij worden gezien als een referentiekader tegen de achtergrond waarvan nieuwe organisatievormen voor de centrale overheid en de daarop passende vormen van contrôle kunnen worden afgewogen.

Als wij ons echter afvragen in hoeverre dergelijke modellen consequenties hebben voor de mate van belasting van de politieke en ambtelijke top, dan zijn wij, zeker waar het door Den Hoed genoemde 'onzekere taken' betreft, geneigd in eerste instantie niet al te optimistisch te zijn. Zijn benadering vraagt om een attitude waarvan wij voorshands menen dat het zeer veel tijd zal kosten deze, ten koste van de bestaande - op beheersing gerichte - attitude, ingang te doen vinden.

Noten

1. P. de Hoed, Visies op de besturing in de verzorgingsstaat: eenheid en verscheidenheid, in: Beleid en maatschappij, 1979, nr. 11, pag. 319-329.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
 - deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
 - deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
 - deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
 - deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
 - deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
 - deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
 - deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
 - deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

