

BIJLAGEN

Advies van de Raad voor het binnenlands bestuur en conclusies en aanbevelingen van het preadvies over functionele decentralisatie

Aanbevelingen uit het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten»

FUNCTIONEEL BESTUUR

Waarom en hoe?

Inleiding

In de afgelopen periode is de belangstelling voor functionele decentralisatie sterk toegenomen. Deze toegenomen belangstelling hangt nauw samen met de algemene herbezinning op de taken en het sturend vermogen van de centrale overheid. Terugtrek van de overheid, ontlasting van de politieke en ambtelijke top, spreiding van verantwoordelijkheden over de samenleving zijn daarbij steeds terugkerende begrippen. Binnen de overheidsfeer krijgen functionele organisatievormen «naast» de organen van algemeen bestuur sterker de aandacht.

In de politieke discussie wordt het begrip «functionele decentralisatie» in verschillende zin gebruikt. In brede zin wordt, naast het opdragen van taken aan functionele, tot het openbaar bestuur behorende bestuursorganen, verstaan het overlaten van taken aan maatschappelijke verbanden en organisaties als middel om tot spreiding van verantwoordelijkheden in de samenleving te komen. In dit regeringsstandpunt wordt het begrip «functionele decentralisatie» echter in een beperktere, juridisch-bestuurlijke zin gebruikt. Object van dit regeringsstandpunt is het vraagstuk van het opdragen van taken aan «tot het openbaar bestuur behorende functionele bestuursorganen».

Een bezinning op functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur is nodig, omdat de aanpak ervan tot nu toe een sterk ad hoc-karakter heeft gehad. Daarbij is gewerkt naar een ten dienste van het kabinet staand bestuurlijk-juridisch toetsingskader bij de afweging in elk concreet geval. Het biedt een leidraad bij de besluitvorming of en zo ja, hoe een taak – aangenomen dat deze een overheidstaak zal zijn en blijven – binnen het openbaar bestuur vormgegeven zal moeten worden en hoe de ermee belaste organisatie ingericht zal moeten worden.

De noodzaak om tot een brede gedachtenwisseling over functionele decentralisatie te komen, wordt nog onderstreept door diverse discussies die in het recente verleden hebben plaatsgevonden naar aanleiding van concrete voorstellen tot functionele decentralisatie. De Tweede Kamer heeft bij gelegenheid van de behandeling van het voorstel inzake de Arbeidsvoorzieningswet (ARBVO) in de motie-Groenman (Kamerstukken II, 1989–1990, 20 569, nr. 93) geconstateerd dat een discussie ten principale over functionele decentralisatie nog niet heeft plaatsgevonden. De Kamer sprak bij die gelegenheid als haar mening uit dat de besluitvorming over de bestuursstructuur op centraal niveau, zoals neergelegd in de Arbeidsvoorzieningswet, geen precedentwerking mag hebben ten aanzien van de nog te voeren discussie over functionele decentralisatie van overheidstaken.

Het Rbb-advies over functionele decentralisatie

De Raad voor het binnenlands bestuur heeft met zijn advies over functionele decentralisatie¹ en het daarbij behorende preadvies van prof. mr. J.B.J.M. ten Berge en prof. mr. F.A.M. Stroink² een bijdrage willen leveren aan de discussie over de plaats van functionele decentralisatie in het openbaar bestuur. Deze beschouwing geldt als regeringsreactie op dit advies. Hiermee wordt tevens de toezegging van mijn ambtsvoorganger ingelost om een vervolg te geven aan de notitie over functionele decentralisatie die de Kamer in februari 1989 is aangeboden (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 042, nr. 2).

¹ Raad voor het binnenlands bestuur: Advies over functionele decentralisatie; ² Gravenhage, september 1988 (verder: «Rbb-advies»). [aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 14 oktober 1988, Kamerstukken II, 20 800, VII, nr. 9].
³ Prof. mr. J.B.J.M. ten Berge en prof. mr. F.A.M. Stroink: Functionele decentralisatie uit de schaduw; Preadvies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur; ⁴ Gravenhage 1988.

Inmiddels is ook het verslag verschenen van het onderzoek naar de plaats en functie van zelfstandige bestuursorganen in het Nederlandse openbaar bestuur¹. Dit onderzoek naar de motieven voor en het functioneren van zelfstandige bestuursorganen is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerd door de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek zijn in de beschouwing betrokken.

De invalshoek voor het beleid ten aanzien van functionele decentralisatie

Met de hierna volgende beschouwing beoogt de regering een bijdrage te leveren aan de gedachtenwisseling over functionele decentralisatie met de Kamer. Over de invalshoek die ten aanzien van functionele decentralisatie wordt gekozen, wordt het het volgende opgemerkt.

In het regeerakkoord van dit kabinet wordt ten aanzien van de reorganisatie rijksdienst het volgende vermeld:

«Aan de reorganisatie van de rijksdienst wordt opnieuw inhoud gegeven. Inzet daarbij is verhoging van de efficiency en effectiviteit en een bezinning op de inhoud van het beleid in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Uitgangspunt daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering daarvan wordt overgedragen aan andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten.»

Decentralisatie, waarvan functionele decentralisatie een verschijningsvorm is, is niet alleen een middel om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, de democratische controle en legitimatie te versterken en zoveel mogelijk bestuurlijk maatwerk te kunnen leveren. Decentralisatiebeleid maakt ook onderdeel uit van het bredere beleid gericht op het verbeteren van het bestuurshandelen.

Aan de beslissing om een bepaalde taak te decentraliseren, gaat een aantal vragen vooraf:

De eerste vraag is de vraag of een bepaalde taak (nog) wel moet worden beschouwd als overheidstaak. Is dit niet (langer) het geval, dan is beëindiging van overheidsbemoediging aangewezen en kan – eventueel – het particuliere initiatief de taak of delen daarvan oppakken.

Indien de betrokken taak nog wel als overheidstaak beschouwd moet blijven, komt vervolgens de vraag aan de orde of de betrokken taak met de daarbij behorende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen uit democratische overwegingen en vanuit overwegingen van effectiviteit en efficiency gedecentraliseerd moet worden. Daarbij staat de vraag centraal op welk bestuurlijk niveau en door welk orgaan een bepaalde bestuurstaak binnen het openbaar bestuur het beste kan worden vervuld. Functionele decentralisatie van bestuurstaak en overdracht van bestuurstaak aan gemeenten en provincies door territoriale decentralisatie kunnen beide een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van het openbaar bestuur als geheel en van de rijksdienst in het bijzonder.

In de afweging of in een concreet geval moet worden gekozen voor territoriale decentralisatie dan wel functionele decentralisatie spelen vele elementen een rol. Bij het beleid ten aanzien van functionele decentralisatie is in belangrijke mate de verhouding tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur aan de orde. Als uitgangspunt bij de inrichting van het openbaar bestuur geldt dat het zwaartepunt van de politieke en bestuurlijke activiteit dient te blijven berusten bij de organen van algemeen bestuur (Rijk, provincies en gemeenten), die immers samen de

¹ Mr. J.L. Boxum, drs. J. de Ridder en prof. mr. M. Scheltema: Zelfstandige bestuursorganen in soorten; Deventer 1989 (verder: «Zelfstandige bestuursorganen in soorten»).

grondwettelijke hoofdstructuur van ons bestuurlijk bestel vormen. Dit uitgangspunt geeft tevens de begrenzing aan van functionele decentralisatie. Functionele decentralisatie dient aanvullend te zijn op het algemeen bestuur.

In deze beschouwing worden met name twee elementen uitgewerkt:

- a. de plaatsbepaling van functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur;
- b. de ontwikkeling van randvoorwaarden voor functionele decentralisatie en toetsingspunten voor de juridische en bestuurlijke vormgeving van organen van functioneel bestuur.

De rol van de minister van Binnenlandse Zaken

De Rbb doet in zijn advies enkele aanbevelingen die in het bijzonder betrekking hebben op de rol van de minister van Binnenlandse Zaken op het terrein van functionele decentralisatie. Deze aanbevelingen betreffen:

- de ontwikkeling van een algemeen toetsingskader voor de instelling van nieuwe organen en de wijze waarop die toetsing zal worden vormgegeven alsmede de rol die de minister van Binnenlandse Zaken daarbij zal vervullen;
- de evaluatie van deze organen;
- het opzetten van een openbaar register van bestaande functionele organen.

Over deze aanbevelingen merk ik het volgende op:

In het hierna volgende worden randvoorwaarden, die bij de keuze voor functionele decentralisatie door de regering in acht genomen zullen worden, uitgewerkt en worden toetsingspunten geformuleerd met betrekking tot de instelling en inrichting van organen van functioneel bestuur. Daarbij wordt tevens het punt van de evaluatie betrokken.

In eerste instantie kunnen deze randvoorwaarden en toetsingspunten een «checklist» vormen ten behoeve van de departementen bij de instelling en inrichting van functionele bestuursorganen. Aan de hand van de ervaringen die met deze «checklist» worden opgedaan, zal gezamenlijk met de minister van Justitie worden bezien of elementen daaruit opgenomen kunnen worden in de «Aanwijzingen voor de regelgeving».

Het in deze «checklist» neergelegde toetsingskader richt zich in de eerste plaats op nieuw te nemen initiatieven tot functionele decentralisatie. Uiteraard kan dit toetsingskader ook voor bestaande organen, met name wanneer wijziging van de instellingsregeling aan de orde is, zijn diensten bewijzen.

De rol van de minister van Binnenlandse Zaken bij de toetsing van de instelling en vormgeving van organen van functioneel bestuur zal vergelijkbaar zijn met zijn rol ten aanzien van territoriale decentralisatie. Uitgangspunt is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de instelling en vormgeving van functionele bestuursorganen berust bij de betrokken vakminister. Wel wordt overwogen, gezien de nauwe samenhang die bestaat tussen het beleid ten aanzien van functionele decentralisatie en de reorganisatie van de rijksdienst, de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) een rol toe te kennen in de beleidsadvisering over initiatieven tot instelling van functionele bestuursorganen. Daarbij gaan de gedachten uit naar de vorming van een sub-commissie van de ARD, die tot taak heeft te adviseren over aspecten van doelmatigheid en aspecten van juridische en bestuurlijke aard. In deze sub-commissie zouden in ieder

geval de ministeries van Binnenlandse Zaken, van Financiën en van Justitie hun inbreng moeten kunnen leveren.

Ik sta positief tegenover de aanbeveling om tot een openbaar register van functionele bestuursorganen te komen. Een dergelijk register dient in ieder geval aan drie criteria te voldoen: het dient de kerngegevens van de betrokken organen te bevatten, het moet snel en eenvoudig te raadplegen zijn en het moet actueel zijn. De door de Rbb-adviseurs aanbevolen opzet van een afzonderlijk uit te brengen overzicht in boekvorm voldoet niet aan deze criteria. Het heeft mijn voorkeur om aan te sluiten bij reeds bestaande publikaties. Ik heb er daarom voor gekozen de «organen van functioneel bestuur» als zodanig herkenbaar op te nemen in de Staatsalmanak. Veel van de bestaande functionele bestuursorganen worden hierin overigens al genoemd. Door opneming in de Staatsalmanak worden de gegevens jaarlijks geactualiseerd en is een ruime verspreiding gewaarborgd.

Leeswijzer

De opbouw van dit stuk is als volgt:

In het eerste hoofdstuk wordt het begrippenkader met betrekking tot functionele decentralisatie verder ontwikkeld.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de plaats van functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur. Daarnaast wordt duidelijk dat binnen het spectrum van de functionele decentralisatie, zowel voor wat betreft de motieven als de juridisch-bestuurlijke vormgeving een grote verscheidenheid bestaat.

Hoofdstuk 3 gaat in op de overwegingen die kunnen leiden tot functionele decentralisatie en op de randvoorwaarden die bij de keuze voor functionele decentralisatie in acht genomen moeten worden.

Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk ingegaan op de punten die de aandacht moeten krijgen bij de instelling en inrichting van organen van functioneel bestuur.

In het laatste hoofdstuk worden aan de hand van de ontwikkelde aandachtspunten toetsingspunten geformuleerd die bij de instelling van organen van functioneel bestuur in acht dienen te worden genomen.

1 BEGRIPPENKADER

In de notitie over functionele decentralisatie is een aanzet gegeven om tot verheldering van het begrippenkader met betrekking tot functionele decentralisatie door de centrale overheid te komen. Hieronder wordt in het kort op de terminologie ingegaan. Doel is om ter wille van de beleidsvorming een bruikbare terminologie te ontwikkelen. Opgemerkt wordt dat, zoals in de inleiding is aangegeven, in deze beschouwing functionele decentralisatie in een specifieke betekenis wordt opgevat: het gaat hier om taakvervulling binnen een publiekrechtelijk kader. Functionele decentralisatie wordt als bestuurlijk-juridisch begrip gehanteerd.

Een handicap is dat er in de juridische en bestuurskundige literatuur geen sprake is van een eenduidige terminologie. Ook in het Rbb-advies en het daarbij behorende preadvies en in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» worden niet geheel op elkaar aansluitende terminologieën gehanteerd.

1.1 Functionele decentralisatie en organen van functioneel bestuur

Functionele decentralisatie

Functionele decentralisatie in de zin van deze beschouwing heeft betrekking op het opdragen van taken aan (tot het openbaar bestuur behorende) organisaties die een zodanige zelfstandigheid hebben bij het uitvoeren van deze taken dat er geen hiërarchische ondergeschiktheid is ten opzichte van een minister. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakbehoortiging door het betrokken bestuursorgaan is beperkt tot de bij de instelling van het orgaan uitdrukkelijk aan de minister toegekende bevoegdheden. Een voorbeeld hiervan is het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Hierin ligt het onderscheid met deconcentratie, waarbij de uitvoering van bepaalde taken, ter wille van een goede taakvervulling, geografisch wordt gespreid of in een afzonderlijke deelorganisatie wordt ondergebracht, maar overigens plaatsvindt binnen één organisatorisch verband onder één algemene leiding (de minister). In dat geval is er sprake van het toedelen van taken aan onderdelen die hun ondergeschiktheid aan de minister behouden en waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort blijft gelden. Een voorbeeld zijn de Directies van de Volkshuisvesting in de provincies van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Het belangrijkste onderscheid tussen functionele decentralisatie en territoriale decentralisatie is dat er bij territoriale decentralisatie sprake is van bestuursorganen met een «open autonomiegebied»; dat wil zeggen dat gemeenten respectievelijk provincies beschikken over een in beginsel onbepaalde, algemene bevoegdheid tot regelgeving en bestuur, terwijl er bij functionele decentralisatie sprake is van bestuursorganen die werkzaam zijn op een «bijzonder» terrein van overheidszorg. Deze laatstbedoelde organen zullen in het vervolg van deze nota worden aangeduid als «organen van functioneel bestuur».

Organen van functioneel bestuur

Organen van functioneel bestuur die op het niveau van de centrale overheid zijn ingesteld, vertonen een grote juridische en organisatorische verscheidenheid. Aangezien zij alle object zijn van de discussie over functionele decentralisatie, is het noodzakelijk deze vormen nader te verkenen.

In navolging van het Rbb-advies is als invalshoek voor deze verkenning gekozen voor een juridisch-bestuurlijke benadering. Evenals in de eerdere notitie functionele decentralisatie worden twee hoofdvormen onderscheiden: de grondwettelijke vormen van functioneel bestuur en de overige vormen, hier aangeduid als de «zelfstandige bestuursorganen».

Overigens is het hier gemaakte onderscheid voor de bestuurspraktijk juridisch-bestuurlijk niet van betekenis.

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

Deze lichamen zijn de «klassieke» verschijningsvorm van functioneel bestuur. Zij berusten op artikel 133 (waterschappen) en artikel 134 (openbare lichamen van beroep en bedrijf en andere openbare lichamen) van de Grondwet. De waterschappen nemen daarbij een bijzondere positie in, gezien de breedheid van taken en de elementen van territoriale decentralisatie die aan deze bestuursvorm zijn verbonden.

Voorbeelden van de in artikel 134 bedoelde openbare lichamen voor beroep en bedrijf (de PBO's) zijn de product-, de hoofdbedrijf- en de bedrijfsschappen, die krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie (Stb. 1950, K22) zijn ingesteld.

Deze lichamen bezitten, evenals de Staat, de provincies en de gemeenten, op grond van artikel 1, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) rechtspersoonlijkheid.

Het begrip «openbaar lichaam» heeft betrekking op publiekrechtelijke organisatievormen, waarbij er sprake is van rechtspersoonlijkheid en voor leden van de gemeenschap (belanghebbenden) de mogelijkheid bestaat invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur van het lichaam en waarbij tenslotte de wetgever bij de instelling nadrukkelijk uitvoering aan artikel 134 van de Grondwet heeft willen geven.

b. Overige vormen, aan te duiden als «zelfstandige bestuursorganen».

Naast de hiervoor genoemde grondwettelijke vormen van functioneel bestuur bestaan vele andere functionele organen waaraan bestuurstaken zijn opgedragen: de «zelfstandige bestuursorganen».

Kern van het begrip «zelfstandig bestuursorgaan» is dat aan een dergelijk orgaan de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is.

In de eerste plaats worden tot de «zelfstandige bestuursorganen» gerekend die zelfstandige organen die hun grondslag vinden in het publiekrecht, d.w.z. die op het punt van inrichting, bevoegdheden, controle en rechtsbescherming worden beheerd door het publiekrecht. Dit type zelfstandige bestuursorganen zal in veel gevallen eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Noodzakelijk is dit evenwel niet. Een zelfstandig bestuursorgaan als bijvoorbeeld de Kiesraad heeft geen rechtspersoonlijkheid. Publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid (de zgn. «rechtspersonen sui generis») zijn die welke zijn bedoeld in artikel 1, tweede lid, van Boek 2 van het BW. Dit artikelid bepaalt: «Andere lichamen, aan wie een gedeelte van de overheidstaak is opgedragen, hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt». Een voorbeeld van een rechtspersoon sui generis is de Ziekenfondsraad.

Opgemerkt wordt dat, anders dan in het bij het Rbb-advies behorende preadvies, in deze beschouwing het begrip «zelfstandig bestuursorgaan» niet wordt beperkt tot die publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige organen die tevens bekleed zijn met openbaar gezag. Ook de publiekrechtelijke organen, die onafhankelijk van de minister taken vervullen en die uitsluitend bevoegd zijn privaatrechtelijke handelingen en/of feitelijke handelingen te verrichten, doch niet met openbaar gezag zijn bekleed, worden tot de «zelfstandige bestuursorganen» gerekend. Dergelijke organen hebben weliswaar niet de bevoegdheid om de rechtspositie van derden eenzijdig vast te stellen, maar hun activiteiten kunnen wel grote invloed hebben op de feitelijke positie van derden. Het is dan ook zeker van belang dat ook deze organen worden betrokken bij de discussie over de plaatsbepaling van organen van functioneel bestuur binnen het openbaar bestuur. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Bureau Beheer Landbouwgronden.

In de tweede plaats worden in het bestek van deze nota ook de besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen (bijv. een stichting of een

vennootschap), voorzover deze met openbaar gezag bekleed zijn, tot de «zelfstandige bestuursorganen» gerekend. Deze figuur treft men bijvoorbeeld aan in de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en het Nederlands Meetinstituut NV.

Het feit dat deze besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen, maakt het noodzakelijk hun, voorzover het om de uitoefening van deze bevoegdheden gaat, te behandelen als zelfstandige bestuursorganen met een publiekrechtelijk karakter.

1.2 Privatisering, zelfbeheer en functionele decentralisatie

Over de begrippen privatisering en zelfbeheer kunnen in relatie tot functionele decentralisatie misverstanden rijzen. Daarom wordt op deze begrippen kort ingegaan.

Privatisering, verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Privatisering en functionele decentralisatie vertonen weliswaar enige overeenkomst, nl. een onttrekking van taken aan de minister, maar zij verschillen wezenlijk in vertrekpunt en doelstelling.

Bij privatiseringsprojecten gericht op overdracht aan en versterking van de marktsector gaat het om de vraagstelling van de terugtrekkende overheid. De politieke vraag is dan: welke taken, die thans nog door ministeries worden vervuld, kunnen worden afgestoten naar de marktsector c.q. kunnen zonder meer worden beëindigd? Kenmerkend daarbij is dat na privatisering de betrokken taak haar karakter als «bestuurstaak» heeft verloren.

Decentralisatie – ook functionele decentralisatie – heeft ten doel verantwoordelijkheden tussen overheden te verschuiven, doch daarbij gaat het om de vraag van de inrichting van het openbaar bestuur. Het karakter van de te decentraliseren taak als «bestuurstaak» blijft uitdrukkelijk gehandhaafd.

In het verleden werd het begrip «privatisering» in regeringsstukken zeer ruim gedefiniëerd. Het privatiseringsbeleid omvatte, naast wat kan worden aangeduid als «echte» privatisering (afstoting naar de marktsector) tevens «verzelfstandiging».

In de onlangs door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer gezonden notitie over «Vervelfstandiging en privatisering» wordt nader ingegaan op het begrip «verzelfstandiging» in relatie tot het privatiseringsbeleid (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 632, nr. 1). In deze notitie wordt onderscheid gemaakt tussen «interne vervelfstandiging» en «externe vervelfstandiging».

Onder het eerste worden die vervelfstandigingsvormen verstaan, waarbij de vervelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt. Te denken is aan vormen als staatsbedrijf, begrotingsfonds, gedeconcentreerde dienst en dienst met zelfbeheer. Bij al deze vormen blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig bestaan. Deze vervelfstandigingsvormen worden dan ook niet tot functionele decentralisatie gerekend.

Bij «externe vervelfstandiging», waarbij een taak aan een juridisch vervelfstandigde eenheid buiten de departementale organisatie wordt opgedragen en de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt tot de uitoefening van de bevoegdheid aanwijzingen of richtlijnen te geven en op de uitvoering daarvan toezicht te houden, is daarentegen wel sprake van functioneel bestuur.

Zelfbeheer en functionele decentralisatie

Onder «zelfbeheer» wordt verstaan het met het oog op verbetering van bestuurbaarheid, service-niveau en efficiëntie aan departementale diensten geven van meer eigen verantwoordelijkheid met interne verantwoordingsplicht. Deze sterkere eigen verantwoordelijkheid kan tot uitdrukking komen in het afsluiten van zgn. «managementcontracten» tussen het betrokken dienstonderdeel en de departementsleiding.

Zelfbeheer onderscheidt zich van functionele decentralisatie doordat bij zelfbeheer de hiërarchische band met de minister volledig blijft bestaan. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het betreffende dienstonderdeel blijft dus volledig intact. De mandaatsruimte van het betrokken dienstonderdeel wordt slechts in het jaarlijks vorm te geven managementcontract verleend.

1.3 Andere organen

Adviesorganen en (staats)bedrijven

Hiervóór is uiteengezet welke organen tot organen van functioneel bestuur worden gerekend. Teneinde mogelijke misverstanden te voorkomen wordt kort ingegaan op een aantal organen, dat in deze beschouwing uitdrukkelijk niet tot organen van functioneel bestuur wordt gerekend.

Uit de hiervoor gegeven afbakening vloeit voort dat organen die uitsluitend met advisering zijn belast, de externe adviesorganen welke hun grondslag vinden in artikel 79 van de Grondwet, daar niet toe worden gerekend.

Hetzelfde geldt voor staatsbedrijven, d.w.z. voor publiekrechtelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld de Rijksmunt, waarvan het de bedoeling is dat zij op bedrijfseconomische en financiële verantwoorde wijze worden beheerd en zo mogelijk winst maken. Het is eveneens onjuist bedrijven, waarin de overheid een meerderheidsbelang heeft en die overigens geen publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen (zoals de N.V. SDU) tot de zelfstandige bestuursorganen te rekenen.

Taakvervulling door maatschappelijke verbanden

In de samenleving vervullen tot het particulier initiatief behorende maatschappelijke verbanden op tal van terreinen, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs, belangrijke maatschappelijke functies ten behoeve van de bevolking. Deze taakvervulling vindt haar grond in de eigen verantwoordelijkheid van het particulier initiatief. Deze vormen van behartiging van maatschappelijke functies door maatschappelijke verbanden is geen onderdeel van het openbaar bestuur en wordt niet tot de functionele decentralisatie in de zin van deze beschouwing gerekend. Er is hier immers geen sprake van het uitoefenen van taken binnen een «publiekrechtelijk kader». Voor wat betreft het grote belang dat aan de inzet van maatschappelijke verbanden wordt gehecht zij op deze plaats met name verwezen naar hetgeen terzake bij de bespreking van de nota «Sociale vernieuwing» (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 455, nrs. 3 en 4) naar voren is gekomen.

Daarentegen is weer wel sprake van functionele decentralisatie indien een maatschappelijke organisatie, bijvoorbeeld een stichting, wordt belast met een bestuurszaak en daartoe wordt bekleed met openbaar gezag. Ook is het mogelijk dat maatschappelijke organisaties binnen een zelfstandig bestuursorgaan (mede) bestuursverantwoordelijkheid dragen. Een voorbeeld daarvan is de deelneming van organisaties van

werknemers en werkgevers in de tripartite bestuursstructuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

1.4 Samenvatting

Functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur heeft betrekking op het opdragen van taken aan (tot het openbaar bestuur behorende) organen van functioneel bestuur. Functionele decentralisatie onderscheidt zich van territoriale decentralisatie doordat organen van functioneel bestuur geen algemene, in beginsel onbegrensde bestuurszaak hebben, doch werkzaam zijn op een «bijzonder» terrein van overheidszorg.

Bij de organen van functioneel bestuur van de centrale overheid kan worden onderscheiden tussen de in de Grondwet geregelde vormen van functioneel bestuur (openbare lichamen) en zelfstandige bestuursorganen. Dit onderscheid is echter juridisch en bestuurlijk niet van betekenis en wordt in de bestuurspraktijk ook lang niet altijd gemaakt.

Tot de «zelfstandige bestuursorganen» worden in de eerste plaats gerekend de publiekrechtelijke organen van de centrale overheid die hun taken uitoefenen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is. In de tweede plaats worden eveneens tot de «zelfstandige bestuursorganen» gerekend de besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen, voorzover deze, zonder dat daarbij een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is, publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. De ministeriële verantwoordelijkheid is in beide gevallen beperkt tot de bij de instelling van het orgaan uitdrukkelijk aan de minister toegekende bevoegdheden.

2 FUNCTIONELE DECENTRALISATIE BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR

2.1 Functionele decentralisatie binnen de staatsrechtelijke structuur

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De hoofdstructuur van het openbaar bestuur, zoals deze in de Grondwet is verankerd, bestaat uit drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Het openbaar bestuur wordt in toenemende mate gekenmerkt door een grote diversiteit. Naast de verdeling van taken over de drie bestuurslagen zijn in de loop der tijd nieuwe vormen ontstaan. Onder de paraplu van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden taken door meer overheden gezamenlijk uitgeoefend in een samenwerkingsverband binnen een bestuurslaag of tussen meer bestuurslagen. Ook zijn onder de Wgr samenwerkingsverbanden van overheden en privaatrechtelijke rechtspersonen mogelijk gemaakt. Daarnaast is bovendien een veelheid van functionele organen met bestuurstaken tot stand gekomen. Deze functionele organen vormen een aanvulling op de grondwettelijke hoofdstructuur van het openbaar bestuur.

Organen van functioneel bestuur zijn binnen de Nederlandse staatsrechtelijke structuur niet nieuw. Van oudsher hebben vormen van functioneel bestuur, met name de waterschappen, een vaste plaats gehad binnen het staatkundig bestel. Naast de in de Grondwet geregelde vormen van functionele decentralisatie, zijn in de loop der tijd rond de centrale overheid vele nieuwe organisatievormen ontstaan, waarvan een groot aantal tot «organen van functioneel bestuur» kan worden gerekend.

Een inventarisatie van deze organisatievormen in de WRR-publikatie «Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid» telde ruim 600 van deze organen¹.

2.2 Functionele organen nader bezien

Grote diversiteit in verschijningsvormen

De bestaande organen van functioneel bestuur laten een grote verscheidenheid in taakstelling en bestuurlijk-juridische vormgeving zien.

De taken die voorkomen zijn onder andere: verstrekken van subsidies, examineren, keuren en verlenen van vergunningen.

De juridische en bestuurlijke vormgeving laat zien dat de bevoegdheden op uiteenlopende wijzen zijn geregeld.

Naast verschillen in de wijze van bekostiging en de wijze waarop het toezicht op het orgaan plaatsvindt, varieert ook de regeling met betrekking tot de rechtsbescherming tegen besluiten van deze organen. Varianten zijn: beroep op de Kroon of de minister, rechtsbescherming door de Ambtenarenrechter, de Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, beroep op een speciaal ingesteld college en op de gewone rechter. In vele andere gevallen staat beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State open.

De grote variatie in (instellings)grondslag, taken, bekostiging, toezicht, rechtspositie van het personeel en rechtsbescherming lijkt in veel gevallen uitsluitend te verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van het betreffende orgaan.

Onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten»

Er bestaat betrekkelijk weinig empirisch onderzoek in Nederland naar organen van functioneel bestuur. Een van de weinige onderzoeken is het eerder vermelde «Zelfstandige bestuursorganen in soorten». In dit onderzoek naar de plaats en functie van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen in het Nederlandse openbaar bestuur is nagegaan welke motieven ten grondslag hebben gelegen aan de instelling van (publiekrechtelijke) zelfstandige bestuursorganen.

Van 30 organen zijn de oprichtingsmotieven onderzocht door middel van een bestudering van de toelichtingen op de oprichtingswetten en oprichtingsbesluiten en de eventuele parlementaire behandeling ervan. Uit het onderzoek komt naar voren dat de motieven die de wetgever bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen voor ogen hebben gestaan, in een beperkt aantal groepen zijn in te delen. Veel voorkomende motieven zijn:

- een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om deskundigen, die voor de behartiging van een taak nodig zijn, met de besluitvorming te belasten;
- een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om een taak onafhankelijk van de regering te doen behartigen;
- een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om aan de (mede)verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties gestalte te geven.

Corresponderend met deze instellingsmotieven werken de onderzoekers als aanzet voor een typologie van zelfstandige bestuursorganen in een drietal «typen» uit, te weten: het «deskundigen-type», het «onafhankelijke-gezaghebbenden-type» en het «participatie-type». Op deze typologie, die een verhelderende bijdrage kan leveren aan een systema-

¹ H.F. Munneke et al.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid; WRR Voorstudies en achtergronden V35; 's-Gravenhage 1983.

tische benadering van zelfstandige bestuursorganen, wordt in het vervolg nader ingegaan.

Een van de conclusies van het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» is dat het opdragen van bestuurstaken aan organen van functioneel bestuur een deugdelijk instrument is voor het oplossen van problemen in de rijksdienst die samenhangen met het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze conclusie is niet nieuw. Reeds in het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst «Elk kent de laan, die derwaart gaat»¹, wordt eenzelfde conclusie getrokken. In dit rapport werd aanbevolen te komen tot het ontwerpen van een typologie van taken en bijbehorende bevoegdheidsconstructies ter bepaling van de grens van de ministeriële verantwoordelijkheid. Met het beschikbaar komen van de resultaten uit het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» is een eerste stap gezet in de richting van een dergelijke typologie.

2.3 Samenvatting

Functionele decentralisatie vormt een aanvulling op de grondwettelijke hoofdstructuur van organen van algemeen bestuur (Rijk, gemeenten en provincies).

Functionele organisatievormen hebben in de loop der tijd een vaste plaats binnen het openbaar bestuur gekregen en komen op een betrekkelijk grote schaal voor.

De recente belangstelling voor functionele decentralisatie hangt nauw samen met de herbezinning op de taken van de overheid en de organisatie van de rijksdienst.

Er bestaat thans een grote mate van diversiteit in verschijningsvormen van functionele organen en in motieven die tot de instelling hebben geleid. De in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» gegeven aanzet voor een typologie van deze organen in het «deskundigen-type», het «onafhankelijke-gezaghebbenden-type» en het «participatie-type» kan een verhelderende bijdrage aan een systematische benadering van functionele decentralisatie leveren.

3 OVERWEGINGEN BIJ FUNCTIONELE DECENTRALISATIE

3.1 Inleiding

Vragen over de wenselijkheid en toepasselijkheid van functionele decentralisatie zijn, zoals in de inleiding eerder werd opgemerkt, onderdeel van het bredere vraagstuk van de organisatie van het openbaar bestuur en in het bijzonder van de reorganisatie van de rijksdienst. In dit kader is de centrale vraagstelling op welk bestuurlijk niveau en door welk orgaan een bepaalde bestuurstaak vanuit een oogpunt van een democratisch, rechtmatig en doelmatig functionerend bestuur het beste vervuld kan worden.

Bij functionele decentralisatie worden taken niet langer onder de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid vervuld. Functionele decentralisatie heeft een toeneming van het aantal zelfstandige eenheden binnen het openbaar bestuur tot gevolg. Functionele decentralisatie leidt voorts, in het algemeen gesproken, tot vermindering van de mogelijkheden om binnen het algemeen bestuur te komen tot integrale afweging van prioriteiten, terwijl een (aanzienlijke) toeneming van het aantal zelfstandige bestuurlijke eenheden een wissel trekt op de samenhang en

¹ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst: Elk kent de laan, die derwaart gaat; 's-Gravenhage 1980.

doorzichtigheid van het openbaar bestuur als geheel. Het kan tot vermindering van politieke controle – en daarmee democratische legitimatie – van het overheidsbestuur leiden.

Anderzijds kan het opdragen van taken aan zelfstandige bestuursorganen, zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven, in bepaalde gevallen een deugdelijk instrument zijn voor het oplossen van problemen in de rijksdienst. Functionele decentralisatievormen kunnen tegemoet komen aan specifieke behoeften die in de verschillende sectoren van overheidsbestuur leven en kunnen een bijdrage leveren aan een vergroting van de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de overheidsorganisatie als geheel en het sterker betrekken van de burger bij het bestuur.

Afweging in concrete gevallen

De vraag in welke concrete gevallen functionele decentralisatie van een bestuurstaak aangewezen is, is niet zonder meer in abstracto te beantwoorden.

De uiteindelijke keuze voor het al dan niet functioneel decentraliseren van een taak is de resultante van het politieke besluitvormingsproces in het concrete geval. Voor de beleidsdiscussie over de wenselijkheid om in het concrete geval tot functionele decentralisatie te komen, is een helder onderscheid naar doeleinden essentieel.

Het is gewenst in deze politieke afweging tot duidelijkheid te komen over welke overwegingen daarbij een rol mogen spelen en te identificeren aan welke randvoorwaarden voldaan dient te zijn, wil functionele decentralisatie een reële optie zijn.

Een eerste afweging, die aan de keuze voor decentralisatie voorafgaat, is of de betrokken taak nog als een overheidstaak moet worden beschouwd. Leidt de politieke afweging tot de conclusie dat dit niet (meer) het geval dient te zijn, dan volgt beëindiging van overheidsbemoediging met deze taak ofwel afstoting daarvan naar de marktsector (privatisering). Het is dan aan het particuliere initiatief of deze taak of delen daarvan worden opgepakt.

Indien de afweging ertoe leidt dat de betrokken taak wél als overheidstaak moet (blijven) worden aangemerkt, volgt de afweging of de betrokken taak in wisselwerking met de samenleving kan worden vervuld, bijvoorbeeld in vormen van «public-private partnership» of in een andere vorm van samenwerking met maatschappelijke organisaties, dan wel door in de wetgeving ruimte te laten voor geconditioneerde en gestructureerde zelfregulering door deze organisaties.

Indien het wenselijk blijft dat de betrokken taak in hoofdzaak door de overheid «in eigen beheer» vervuld dient te worden, volgt de afweging of deze taak door een minister (al dan niet in een vorm van zelfbeheer binnen de departementale organisatie) dient te worden behartigd.

Mocht de politieke besluitvorming ertoe leiden dat de betrokken taak niet langer onder de (volledige) verantwoordelijkheid van een minister dient te worden vervuld, dan komt de vraag van decentralisatie, hetzij territoriaal, hetzij functioneel, aan de orde. Deze laatste afweging is het object van deze beschouwing.

Vanzelfsprekend zullen bij de hier genoemde afwegingen ook medeoverheden en organisaties die bij de betrokken taak belang hebben, hun inbreng moeten kunnen hebben.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de overwegingen die kunnen leiden tot functionele decentralisatie en de randvoorwaarden die aan functionele decentralisatie gesteld moeten worden.

3.2 Overwegingen ten aanzien van de keuze voor functionele decentralisatie

3.2.1 Overwegingen

Aan een voornemen tot functionele decentralisatie kunnen zeer verschillende oogmerken en overwegingen ten grondslag liggen.

Verbeteren/rationaliseren van de rijksdienst

In de eerste plaats kan met functionele decentralisatie worden beoogd om in het kader van de reorganisatie van de rijksdienst het (te) grote en (te) logge overheidsapparaat terug te brengen tot kleinere, beter bestuurbare eenheden. Functionele decentralisatie is in dit licht te beschouwen als een «tool of management» en een optie naast privatisering aan de ene zijde en zelfbeheer en contractmanagement aan de andere zijde. Trefwoorden in dit verband zijn flexibiliteit van de organisatie (onderdelen), beter inzicht in kosten en baten, een kleinere «span of control» en minder bureaucratie. Functionele decentralisatie kan dan ook een middel zijn om het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid een hanteerbare inhoud te hergeven. Er kan een scheiding mee gemaakt worden tussen zaken, waarbij directe politieke sturing en verantwoording essentieel zijn en zaken waarbij dat niet het geval is. De noodzaak tot politieke sturing is hierbij een beter onderscheidend criterium dan dat tussen «beleid» en «uitvoering». Wezenlijk is dat de minister op strategisch niveau sturingsmogelijkheden behoudt door het geven van algemene richtlijnen en dáárvan verantwoording aflegt. Op die wijze kan de samenhang binnen het bestuur als geheel beter in het oog worden gehouden.

Het verlies c.q. de vermindering van politieke controle op de dagelijkse praktijk kan in belangrijke mate worden gecompenseerd (en moet dat ook!) door controle door een onafhankelijk orgaan (zoals bijvoorbeeld de rechter) op de beslissingen van het bestuursorgaan, alsmede door goede regelingen met betrekking tot openbaarheid en verslaglegging.

Inschakeling van deskundigen of ervaren bestuurders

Aan functionele decentralisatie kunnen ook andere, niet rechtstreeks op de verbetering en rationalisering van de rijksdienst te herleiden oogmerken ten grondslag liggen. Zo kan de overweging gelden dat een bepaalde taak, gezien het specifieke karakter daarvan, zich beter leent voor behartiging door een zelfstandig bestuursorgaan samengesteld uit deskundigen of uit gezaghebbende, ervaren bestuurders. Een voorbeeld hiervan is de Kiesraad als hoofdstembureau voor verkiezingen van de leden van de Staten-Generaal.

Zelfbestuur

Een andere overweging om tot functionele decentralisatie te komen, kan de politieke wenselijkheid zijn bepaalde belangengemeenschappen binnen de samenleving zichzelf te laten besturen (bijvoorbeeld de waterschappen en de PBO's).

Bij deze «klassieke» vorm van functionele decentralisatie, die overigens in ons bestel een relatief bescheiden plaats inneemt, gaat het om taken die van openbaar belang zijn, doch die alleen of in hoofdzaak een bepaalde groep direct belanghebbenden raken en als zodanig zonder grote bezwaren (deels) aan de invloed van het integraal bestuur onttrokken kunnen worden. De democratische legitimatie is (zie de

waterschappen) niet noodzakelijk problematisch in deze soort van gevallen.

Medeverantwoordelijkheid maatschappelijke organisaties

Tenslotte kan de wenselijkheid maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van een bestuurszaak in te schakelen een overweging vormen om tot functionele decentralisatie over te gaan. Het gaat dan om vormen van functioneel bestuur waar maatschappelijke organisaties binnen een zelfstandig bestuursorgaan, (mede) bestuursverantwoordelijkheid dragen. Hoewel deze vormen van functionele decentralisatie in verschijningsvorm kunnen lijken op de eerdergenoemde vormen van belanghebbenden-zelfbestuur, verschillen zij essentieel daarvan. Anders dan bij de eerder genoemde vormen van «zelfbestuur» staat de behartiging van de deelbelangen van de betrokken maatschappelijke organisaties overstijgend algemeen belang centraal.

Deze in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» als «participatie-type» aangeduide vorm van functionele decentralisatie kan om een aantal redenen problematisch zijn:

a. De aan dit type zelfstandig bestuursorgaan opgedragen taak is als regel veelomvattend en politiek gevoelig en zou daarom thuishoren in het circuit van het politiek verantwoordelijke en daardoor democratisch gelegitimeerde algemene bestuur. De participatie van organisaties met een specifiek belang maakt echter dat de uitkomst (het beleid) niet bepaald wordt door de democratische besluitvorming alléén, maar het saldo is van die besluitvorming en de inbreng van de participerende organisaties;

b. De geïnstitutionaliseerde medeverantwoordelijkheid van behartigers van een specifiek belang in een orgaan van functioneel bestuur geeft hun ook de mogelijkheid en de legitimering om mee te sturen aan de integrale belangenafweging. Hoe ver die sturing in de praktijk zal reiken, is echter moeilijk voorspelbaar en daardoor nauwelijks in wettelijke termen te begrenzen;

c. Naar de mate waarin aan de politiek verantwoordelijke minister meer sturingsbevoegdheden door de wet worden voorbehouden vervaagt de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van het orgaan van functioneel bestuur.

Bij de instelling van dit type van organen van functioneel bestuur is derhalve behoedzaamheid noodzakelijk en is een uiterst zorgvuldige afstemming geboden in de bevoegdheden van een dergelijk orgaan enerzijds en de bevoegdheden van de minister om het beleid te kunnen beïnvloeden anderzijds.

3.2.2 Randvoorwaarden

Bij de keuze voor functionele decentralisatie dienen de volgende randvoorwaarden in acht te worden genomen:

a. functioneel bestuur dient aanvullend te zijn op het algemeen bestuur

In de Grondwet is de hoofdstructuur van de overheidsorganisatie (Rijk, provincies en gemeenten) vastgelegd. Binnen deze organen van algemeen bestuur zijn de mogelijkheden tot een integrale afweging tussen beleidssectoren en de democratische controle door gekozen vertegenwoordigende organen bij uitstek gewaarborgd. Functionele decentralisatie kan niet meer dan een – adequate – aanvulling zijn op deze in de Grondwet neergelegde hoofdstructuur. Deze randvoorwaarde

vormt de begrenzing van functionele decentralisatie. Het zwaartepunt van de politieke en bestuurlijke activiteiten in de samenleving mag niet verschuiven naar andere dan de tot de hoofdstructuur behorende organen en lichamen van algemeen bestuur. Deze randvoorwaarde heeft belangrijke gevolgen voor de verhouding tussen functioneel en algemeen bestuur. Functionele decentralisatie moet altijd ingekaderd zijn in het algemeen bestuur en de beleidsvoering van organen van functioneel bestuur zal steeds binnen het raam van het algemeen bestuur moeten worden beoordeeld. Dit betekent dat taken of bevoegdheden vanuit het algemeen bestuur aan organen van functioneel bestuur worden opgedragen en dat – wanneer de omstandigheden dit wenselijk maken EFTK.BK! – ook het omgekeerde aan de orde kan komen. Het is daarom van belang dat regering en parlement steeds voldoende inzicht hebben in het functioneren van de betrokken organen en dat dat (periodiek) geëvalueerd wordt.

Indien er een voornemen bestaat een bepaalde bestuurszaak te decentraliseren, dient te worden onderzocht of decentralisatie naar gemeenten of provincies, dan wel naar een orgaan van functioneel bestuur mogelijk en wenselijk is. Daarbij moet in de eerste plaats de aard van de betrokken taak en de schaal waarop deze het beste behartigd kan worden, in ogenschouw worden genomen. Indien er sprake is van belangen die niet centraal behoeven te worden behartigd en indien die belangen per provincie of gemeente verschillend zijn, zal als regel territoriale decentralisatie aangewezen zijn.

In veel andere gevallen zal, gezien de aard van de betrokken taak of de schaal waarop deze moet worden behartigd, territoriale decentralisatie geen reële optie zijn. Aldus is expliciet voor de waterstaatkundige verzorging van gebieden decentralisatie naar waterschappen als algemeen beginsel in de (ontwerp-)Waterschapswet opgenomen. Een ander beleidsterrein, waarbij om die redenen in hoofdzaak is gekozen voor functionele decentralisatie, is het terrein van de sociale zekerheid.

b. motiveringsplicht voor de instelling van organen van functioneel bestuur

Bij de instelling van een orgaan van functioneel bestuur zal, uitgaande van het primaat van de grondwettelijke hoofdstructuur van de overheidsorganisatie, steeds beargumenteerd moeten worden waarom het aangevozen is de betrokken taak te onttrekken aan het algemeen bestuur en op welke wijze de instelling van dit orgaan bijdraagt aan de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. In het bijzonder zal moeten worden aangegeven waarom in het betrokken geval niet tot decentralisatie naar gemeenten of provincies wordt overgegaan.

Met name zal moeten worden bezien of de voordelen van functionele decentralisatie in het concrete geval opwegen tegen het verlies van de mogelijkheid om op ieder gewenst moment een integrale afweging tussen beleidssectoren met de daaraan verbonden integrale financiële afweging te maken. Voorts zal dienen te worden aangegeven op welke wijze de vermindering van de politieke controle kan worden gecompenseerd door b.v. andere vormen van (democratische) controle.

Bij een voornemen tot functionele decentralisatie dient de samenhang in de totale bestuurlijke organisatie en in het bijzonder de afstemming op de taken van andere overheden in het oog te worden gehouden.

c. functionele decentralisatie mag niet leiden tot niet te voorkomen belemmeringen van organen van algemeen bestuur

Deze randvoorwaarde vloeit voort uit het primaat van de grondwette-

lijke hoofdstructuur in organen van algemeen bestuur. Wanneer een taak grote samenhang vertoont met taken die reeds door de gemeenten of de provincies worden uitgevoerd (bijvoorbeeld in medebewind), ligt functionele decentralisatie niet voor de hand.

In veel gevallen hebben organen van functioneel bestuur op rijksniveau geen directe relatie met de gemeenten of provincies. Wanneer echter de betreffende bestuurstaak een grote mate van samenhang vertoont met taken van provincies of gemeenten en het niet mogelijk is daarvoor een adequaat afstemmingsmechanisme te ontwikkelen, vormt dit een reden om niet over te gaan tot functionele decentralisatie.

d. functionele decentralisatie kan alleen wanneer het «politieke gewicht» van de taak dit toelaat

Een vierde randvoorwaarde heeft betrekking op het «politieke gewicht» van de betrokken bestuurstaak. Kenmerkend voor functionele decentralisatie is dat taken niet (langer) onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd en dat derhalve ook de parlementaire controle op de taakvervulling navenant vermindert. Hieruit vloeit voort dat uit te voeren taken die in hoge mate politiek bepaald zijn, d.w.z. waarover vanuit de samenleving telkens aan de politiek eisen en verlangens worden geformuleerd, of taken waarvan de behartiging een grote beleidsruimte vereist, als regel minder geschikt zijn voor functionele decentralisatie.

De sturingsmogelijkheden die de minister ten opzichte van het bestuursorgaan zijn toegekend, dienen toereikend te zijn voor de mate van sturing die politiek wenselijk geacht wordt.

e. organen van functioneel bestuur dienen te voldoen aan rechtstatelijke eisen en eisen van doelmatigheid

Als laatste randvoorwaarde geldt dat bij de instelling van organen van functioneel bestuur moet worden gewaarborgd dat het functioneren voldoet aan eisen van democratisch, rechtsstatelijk en doelmatig bestuur. Organen van functioneel bestuur behoren immers tot het overheidsbestuur. Bij het doelmatigheidsaspect speelt ook de afweging een rol tussen de kosten van het voortzetten van de taak binnen de departementale organisatie versus de kosten van oprichting en instandhouding van het in te stellen orgaan van functioneel bestuur.

3.2.3 Afwegingen ten aanzien van functionele decentralisatie

3.2.3.1 De criteria uit het Rbb-preadvies

Functionele decentralisatie komt met name in beeld bij de vervulling van taken met een zodanig specifiek karakter dat een afzonderlijke behartiging mogelijk en geboden is. Aan de keuze om in een concreet geval tot functionele decentralisatie over te gaan kunnen zeer verschillende overwegingen ten grondslag liggen.

De Raad voor het binnenlands bestuur sluit in zijn advies aan bij de conclusies en aanbevelingen uit het preadvies. Dit preadvies noemt een aantal «uitgangspunten, criteria en randvoorwaarden» ten aanzien van functionele decentralisatie. De door het Rbb-preadvies als «absoluut negatieve criteria» benoemde aspecten zijn reeds in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. De overige «positieve en negatieve criteria», die in feite overwegingen vormen om al dan niet tot functionele decentralisatie over te gaan, worden hieronder gezien.

Het Rbb-preadvies noemt als «positieve criteria»:

- a. ontlasting of, om principiële redenen, ontheffing van de politieke top;
- b. correctie op negatieve aspecten bureaucratie;
- c. andere schaal van belangenbehartiging;
- d. inbreng specifieke deskundigheid;
- e. inbreng maatschappelijke organisaties;
- f. inbreng bijzondere groepen van belanghebbende individuen;
- g. onttrekking aan bepaalde regels van de rijksdienst;
- h. publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen.

Als «negatieve criteria» worden genoemd:

- a. de oogklep-eigenschap;
- b. verstoring van de taakuitoefening van andere overheden;
- c. relatief mindere democratische legitimatie;
- d. relatief gebrek aan flexibiliteit;
- e. vermindering van algemene politiek-bestuurlijke controle;
- f. gevaar van minder rechtsstatelijk functioneren;
- g. gevaar van minder doelmatig functioneren.

In het preadvies wordt opgemerkt dat er in het algemeen geen harde en messcherpe criteria zijn die aangeven wanneer wel en wanneer niet voor functionele decentralisatie kan of mag worden gekozen. De genoemde criteria moeten dan ook meer als indicaties worden beschouwd. De genoemde «positieve en negatieve criteria» zijn van belang bij de keuze vóór of tegen functionele decentralisatie.

3.2.3.2 De positieve criteria nader bezien

Reorganisatie van de rijksdienst

Een aantal van de «positieve criteria» heeft betrekking op argumenten die genoemd kunnen worden in het perspectief van de reorganisatie van de rijksdienst.

Dit geldt voor de «ontlasting of ontheffing van de politieke top», de «correctie op negatieve aspecten bureaucratie» en de «onttrekking aan bepaalde regels van de rijksdienst».

Veel van de problemen van het functioneren van de rijksdienst hangen samen met de wijze waarop binnen de departementale organisaties verantwoordelijkheden worden afgebakend en taken worden toegedeeld. De uitvoeringsorganisatie is in veel gevallen een onderdeel van dezelfde organisatie waar de beleidsvorming plaatsvindt. Het probleem dat zich daarbij voordoet is dat beleidsvorming en beleidsuitvoering naar hun aard verschillend zijn: zij vragen dan ook verschillende manieren van sturing binnen één en hetzelfde organisatorische verband.

Daarnaast is de verbetering van de bestuurbaarheid van de rijksdienst in het geding. De controle en de besturing van de beleidsuitvoering lopen – in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid – via de ambtelijke hiërarchie. De omvang van de departementale organisaties dreigt de «span of control» van de politieke en ambtelijke leiding te boven te gaan. Dit kan leiden tot een overbelasting van de top van de departementen.

Functionele decentralisatie zal kunnen bijdragen aan vermindering van de bemoeienis van de politieke en ambtelijke top van een departement met de beleidsuitvoering. Door de concentratie op de hoofdlijnen van het beleid die hierdoor mogelijk is, is een betere sturing van de rijksdienst te

realiseren. Uit het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» blijkt dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot de hoofdlijnen door het parlement wordt aanvaard, mits duidelijk voor een dergelijke constructie gekozen is.

Functionele decentralisatie van met name uitvoerende taken van de rijksdienst kan er tevens toe leiden dat de uitvoeringsorganisaties beter ingericht kunnen worden als bedrijfsmatig werkende eenheden. Dit betekent dat er een beter zicht zal ontstaan op de bestuurslasten van de beleidsuitvoering.

Bovendien heeft functionele decentralisatie, wanneer het echt om de uitvoering van een overheidstaak gaat, duidelijke voordelen boven andere, ook wel gebruikte instrumenten als contractmanagement of privatisering. Het eerste heeft als bezwaar dat de beoogde zelfstandigheid niet werkelijk wordt bereikt omdat de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort blijft voortbestaan. Het laatste heeft met name het nadeel dat allerlei waarborgen uit het publiekrecht (openbaarheid, controle door de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman) niet meer als vanzelfsprekendheden aanwezig zijn. Zij zijn te belangrijk om ze terzijde te schuiven en dat te voorkómen vergt gecompliceerde (extra) wetgeving.

Betrekken van deskundigen en maatschappelijke organisaties

Functionele decentralisatie kan ook ten doel hebben organen of personen van buiten de overheidssfeer bij de behartiging van bestuurstaken te betrekken. Het preadvies noemt de inbreng van specifieke deskundigheid, maatschappelijke organisaties en bijzondere groepen van individuen.

Dit aspect is terug te vinden in de, in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» ontwikkelde typologie van zelfstandige bestuursorganen (zie § 4.2).

Schaal van de taakbehandling en beheer publiek vermogen

Tot slot noemen de pre-adviseurs van de Rbb nog een tweetal overwegingen dat tot een keuze voor functionele decentralisatie kan leiden. Dit kan het geval zijn wanneer de schaal van de belangenbehandling niet overeenstemt met die van de provincies, gemeenten of (gestapelde) WGR-gebieden.

Als mogelijke taak voor organen van functioneel bestuur wordt daarnaast genoemd het publiekrechtelijk bestuur van een afgezonderd publiek vermogen.

3.2.3.3 De negatieve criteria nader bezien

De «negatieve criteria» uit het Rbb-preadvies behoren voor een deel tot de «typische» eigenschappen van organen van functioneel bestuur. Dit geldt met name voor de «oogklep-eigenschap», het «relatief gebrek aan flexibiliteit» en de «vermindering van de algemene politiek-bestuurlijke controle». Deze eigenschappen zijn niet per definitie als negatief te beoordelen. Er zijn gevallen denkbaar waarin juist voor functionele decentralisatie gekozen wordt vanwege een of meer van deze eigenschappen. De eventuele nadelen die aan deze eigenschappen kleven dienen echter wel bij de instelling van organen van functioneel bestuur in de afweging te worden betrokken; bezien dient te worden op welke wijze deze negatieve effecten geheel of gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd.

De «verstoring van taakuitoefening van andere overheden» als argument tegen functionele decentralisatie is reeds bij de randvoorwaarden in § 3.2.1 besproken. Dit geldt eveneens voor het «gevaar voor minder rechtsstatelijk functioneren», ten aanzien waarvan hieronder toetsingspunten worden geformuleerd.

Het «gevaar voor minder doelmatig functioneren» van organen van functioneel bestuur wordt in het Rbb-preadvies vooral gekoppeld aan de aanvangsperiode, waarin het orgaan zijn eigen werkwijze en kwaliteit dient te ontwikkelen. Dit punt kan echter ook in een ruimer perspectief worden bezien. Functionele decentralisatie mag niet leiden tot ondoelmaticheden of tot onbeheersbaarheid of afwenteling van financiële lasten. De financiële verhouding van de minister tot het orgaan dient dan ook een belangrijk aandachtspunt bij de instelling van een orgaan te zijn.

4 DE VORMGEVING VAN ORGANEN VAN FUNCTIONEEL BESTUUR

4.1 Wettelijke grondslag

Bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen verdient naast het bestuurlijke gezichtspunt ook het rechtsstatelijke gezichtspunt de volle aandacht. Anders dan de op de artikelen 133 en 134 van de Grondwet berustende «klassieke» vormen van functioneel bestuur, zijn de overige vormen van functioneel bestuur, de zelfstandige bestuursorganen, niet geregeld in een grondwettelijk kader.

Vanuit rechtsstatelijk oogpunt dient als uitgangspunt te gelden dat de instelling en vormgeving van deze «zelfstandige bestuursorganen» met soortgelijke wettelijke waarborgen worden omgeven als die welke gelden voor de op de Grondwet berustende vormen van functionele decentralisatie. Daarvoor zijn de volgende argumenten aan te voeren:

– De werkzaamheden van een zelfstandig bestuursorgaan zullen buiten de volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden verricht. De Staten-Generaal zullen zich moeten kunnen uitspreken over de vraag of zij instemmen met het verminderen van politieke controle in het concrete geval;

– Zelfstandige bestuursorganen zijn veelal bevoegd tot het nemen van eenzijdige beslissingen voor (groepen van) burgers, die ingevolge het beginsel van wetmatigheid van bestuur hun basis moeten vinden in de wet;

– Voor organen met slechts adviserende bevoegdheid eist artikel 79 Grondwet een wettelijke basis. Voorts is in het derde lid bepaald dat aan deze organen slechts bij of krachtens de wet andere taken kunnen worden opgedragen.

A fortiori mag daarom een wettelijke basis worden geëist bij organen die zelfstandig bestuursbevoegdheden uitoefenen.

Dit betekent dat zelfstandige bestuursorganen, of deze nu publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk vorm gegeven zijn, steeds hun grondslag moeten hebben in een formele wet. Niet in te zien valt waarom de in artikel 134 Grondwet neergelegde waarborgen bij de instelling van openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen niet evenzeer voor de instelling van de niet in de Grondwet geregelde vormen van functioneel bestuur zouden moeten gelden.

Een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan dient derhalve bij of krachtens wet in het leven te worden geroepen. Privaat-

rechtelijk vormgegeven organen worden weliswaar bij privaatrechtelijke rechtshandeling conform boek 2 BW in het leven geroepen. Publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen echter slechts bij of krachtens wet aan deze organen worden toegekend.

4.2 Keuze van «type» zelfstandig bestuursorgaan

De samenstelling, organisatie en werkwijze van een orgaan van functioneel bestuur, alsmede de mate en de wijze van sturing, dienen te zijn afgestemd op de aan het orgaan op te dragen taak.

Voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen is geen blauwdruk beschikbaar. Gelet op de verscheidenheid in oogmerken en motieven voor het instellen van organen van functioneel bestuur en de diversiteit van zowel de in het geding zijnde bestuurstaken als de gewenste sturingsmogelijkheden is dat ook niet mogelijk. Wel bestaat er behoefte om ter wille van een samenhangende en doorzichtige bestuursstructuur de thans bestaande grote verscheidenheid aan organisatievormen terug te dringen en tot een zekere stroomlijning in de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen te komen. De ontwikkeling van een typologie voor zelfstandige bestuursorganen is daarvoor van groot belang. Een aanzet voor een dergelijke typologie is voor wat betreft de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen gegeven in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten».

In dit onderzoek wordt een drietal typen zelfstandige bestuursorganen onderscheiden. In deze typen wordt samenhang aangebracht in de aard van de bestuurstaak, de samenstelling en inrichting van het bestuursorgaan en de sturings- en controlemogelijkheden. Genoemd worden:

I «Deskundigen-type»

Dit type achten de onderzoekers aangewezen indien de taak wordt gekenmerkt door een duidelijke doelstelling en de taak de behartiging van een afgebakend belang betreft dat vooral goed door deskundigen te beoordelen is.

Kenmerkend voor dit type zelfstandig bestuursorgaan zijn de volgende elementen:

- a. samenstelling uit deskundigen, door de regering (Kroon) te benoemen;
- b. door de wetgever beperkte bevoegdheden tot regelgeving voor de minister, met name de randvoorwaarden betreffende; daarnaast geen beleidsbepaling door de minister;
- c. geen bevoegdheid van de minister tot ingrijpen in individuele beslissingen.

Dit type kan vooral geëigend zijn voor taken die weinig verweven zijn met andere taken of waarvan het gewenst is dat geen verweving met andere taken optreedt. De afstand tot de minister is groot. De minister heeft slechts de bevoegdheid om randvoorwaarden waaronder het orgaan kan functioneren, aan te geven. Als voorbeelden van dit type noemen de onderzoekers de Octrooiraad en het College ter Beoordeling van geneesmiddelen.

II «Onafhankelijke-gezaghebbenden-type»

Dit type wordt aangewezen geacht indien grote aantallen individuele beslissingen genomen moeten worden die via algemene regels geprogrammeerd kunnen worden, terwijl politieke invloed mogelijk moet zijn op het beleid dat het zelfstandig bestuursorgaan voert.

Kenmerkend voor dit type zelfstandig bestuursorgaan zijn de volgende elementen:

- a. samenstelling uit ervaren bestuurders, eventueel met specifieke deskundigheid op het beleidsterrein;
- b. bevoegdheid van minister tot bepaling van het beleid door het geven van algemene regels;
- c. geen bevoegdheid van de minister tot het ingrijpen in individuele gevallen.

Bij dit type staat de waarborg voor onpartijdigheid en objectiviteit bij belangenafweging centraal. Deze waarborg eist, als het orgaan veel individuele beslissingen moet nemen, veel aandacht. De samenstelling van het orgaan uit onafhankelijke gezaghebbende personen moet een evenwichtige, door de verschillende betrokkenen als legitiem ervaren afweging van de bij de concrete besluiten betrokken belangen bevorderen. De afstand tot de minister is vrij groot. De minister dient niet te kunnen ingrijpen in individuele gevallen; wel moet hij het algemene beleid in regels kunnen vastleggen.

Bij dit type kan men denken aan bijvoorbeeld de taken van het Algemeen Burgelijk Pensioenfonds.

III «Participatie-type»

Dit type achten de onderzoekers het meest aangewezen indien de taak gekenmerkt wordt door een complexe, veelomvattende doelstelling, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een afweging moet worden gemaakt en waarbij naast deskundigheid ook de afweging van veel belangen aan de orde is.

Kenmerkend voor dit type zijn de volgende elementen:

- a. samenstelling uit representanten van de verschillende belangen, naast een beperkt aantal onafhankelijke deskundigen;
- b. veelsortige bevoegdheden van de minister tot het bepalen van het beleid, door onder meer de bevoegdheid tot:
 - het geven van algemene regels;
 - het goedkeuren van daartoe aangewezen besluiten, en
 - het vernietigen van reeds genomen besluiten.

Dit type orgaan heeft een zeer open karakter naar de politieke en maatschappelijke omgeving. Het verkrijgen van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak van de besluiten en coördinatie van de verschillende bij de taak betrokken instanties staan centraal. Dit dient, behalve in de geringe afstand tot de minister, ook in de samenstelling tot uitdrukking te komen. Representatieve organisaties van belanghebbenden dienen in het orgaan vertegenwoordigd te zijn. Bij dit type staat het bereiken van consensus tussen partijen met verschillende belangen en de overheid voorop.

Het nieuw op te richten Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is een voorbeeld van een zelfstandig bestuursorgaan dat kenmerken van dit type heeft.

De in het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» ontwikkelde aanzet voor een typologie voor (publiekrechtelijk) vormgegeven zelfstandige bestuursorganen kan schematisch als volgt worden weergegeven:

type	positie minister	samenstelling	doelstelling	taakkenmerk
afgeschermd met onafhankelijke deskundigen onpartijdig gezaghebbend	randvoorwaarden	deskundigen	duidelijk; behartiging van een belang	specifieke deskundigheid; isoleerbaar
	randvoorwaarden + hoofdlijnen	gezaghebbenden	evenwichtige behandeling van individuele gevallen	programmeerbaar; bijv. veel individuele beslissingen
open type met belanghebbenden	randvoorwaarden + hoofdlijnen + interventies	belanghebbenden	veel omvattend; consensus van meer belangen	complex; verweven met andere bestuurlijke en maatschappelijke processen

(uit: «Zelfstandige bestuursorganen in soorten», Appendix I)

Opgemerkt wordt dat met deze drie in het onderzoek «zelfstandige bestuursorganen in soorten» beschreven typen het terrein van de zelfstandige bestuursorganen zeker niet uitputtend in beeld is gebracht. Mengvormen kunnen voorkomen. Het onderzoek strekte zich niet uit tot de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen.

Deze typologie vraagt, zoals de onderzoekers ook zelf opmerken, om verdere uitwerking. Zij levert dan ook geen «blauwdrukken» voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen. Wel kunnen deze drie typen een denkmodel vormen bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen in concrete gevallen.

Voor wat betreft het vermelde «participatie-type» wordt nog verwezen naar hetgeen daarover opgemerkt is in paragraaf 3.2.1 onder «medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties».

4.3 Rechtspersoonlijkheid

4.3.1 Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving

Bij functionele decentralisatie aan een zelfstandig bestuursorgaan doet de vraag zich voor of het zelfstandig bestuursorgaan voor de behartiging van de opgedragen taak over eigen rechtspersoonlijkheid dient te beschikken. Het beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid is niet vanzelfsprekend en vraagt een afzonderlijke motivering. Voor het zuivere publiekrechtelijke rechtsverkeer is rechtspersoonlijkheid niet vereist. Aan het beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid zijn vooral financiële consequenties verbonden. Een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid kan uit zijn aard geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. De financiering van het orgaan is onderdeel van de rijksbegroting en op het financieel beheer zijn dus het systeem en de regels van de Comptabiliteitswet 1976 van toepassing.

Indien de vraag naar eigen rechtspersoonlijkheid positief wordt beantwoord, komt vervolgens de vraag aan de orde welke juridische vorm aan het zelfstandig bestuursorgaan moet worden gegeven om het in staat te stellen de opgedragen taken zo goed mogelijk uit te oefenen.

Bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen bestaat de keuze tussen een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke vormgeving.

De publiekrechtelijke vormen zijn die welke zijn genoemd in artikel 1, eerste en tweede lid, van Boek 2 BW. Ingevolge het eerste lid bezitten openbare lichamen met verordenende bevoegdheid bedoeld in artikel 134 Grondwet als zodanig altijd rechtspersoonlijkheid. Het tweede lid bepaalt dat andere lichamen waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, slechts rechtspersoonlijkheid bezitten voor zover dit uit het bij of krachtens wet bepaalde blijkt (de zgn. rechtspersonen «sui generis»).

De privaatrechtelijke vormen zijn die welke zijn geregeld in Boek 2 BW.

Het zal veelal van de bij de functionele decentralisatie gehanteerde doelstellingen en de aan het zelfstandig bestuursorgaan op te dragen taken en toe te kennen bevoegdheden in het concrete geval afhangen welke keuze wordt gemaakt.

Uit rechtsstatelijk oogpunt moet bij deze keuze het uitgangspunt zijn dat de publiekrechtelijke organisatievorm vanwege de waarborgen die het publiekrecht aan deze organisatievorm verbindt, de voorkeur verdient. Het gaat hier dan met name om regels betreffende democratische controle en openbaarheid. Omgekeerd geldt tevens dat het géén voorkeur verdient dat privaatrechtelijke organisaties met de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden worden belast. De waarborgen van het publiekrecht wegen immers zwaar wanneer het orgaan dat met een publieke taak wordt belast, hiertoe met openbaar gezag wordt bekleed, dat wil zeggen bevoegd is tot het nemen van beslissingen die de rechtspositie van burgers éézijdig bepalen.

Een afzonderlijke overweging om bij de privaatrechtelijke vormgeving van bestuursorganen een grote terughoudendheid te betrachten is dat een aldus vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan de uiterlijke verschijningsvorm heeft van een «gewone» privaatrechtelijke organisatie. Dit komt de doorzichtigheid van de rechtsverhoudingen niet ten goede. In die gevallen kan het voor de burger onduidelijk zijn dat achter de betrokken organisatie een «overheidsorgaan» schuil gaat. Het is van belang dat het overheidsbestuur ook als zodanig kenbaar is voor de burger.

Op de eisen die gesteld moeten worden aan publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijke rechtspersonen die publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen, wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

4.3.2 Publiekrechtelijke vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan

Zoals eerder opgemerkt berusten zelfstandige bestuursorganen niet op de Grondwet. Vanuit een rechtsstatelijk oogpunt dient ook voor deze organen als uitgangspunt te gelden dat de instelling en vormgeving omgeven moet worden met soortgelijke wettelijke waarborgen als gelden voor de wel op de Grondwet berustende vormen van functionele decentralisatie. Om die reden moet de instelling en inrichting van organen van functioneel bestuur voldoen aan de eisen die daaraan naar heersende rechtsopvatting uit een oogpunt van publieke controle, rechtsbescherming en openbaarheid worden gesteld.

Hieronder wordt in kort bestek ingegaan op de punten die in acht dienen te worden genomen bij de instelling van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. De onderwerpen die behandeld worden, beperken zich tot die punten die specifiek zijn voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen.

Deze punten corresponderen in belangrijke mate met de in het Rbb-advies genoemde «randvoorwaarden bij de instelling en inrichting van functionele decentralisatievormen».

a. Taken en bevoegdheden

Taakomschrijving

De taakomschrijving in de instellingswet dient nauwkeurig te zijn en de taak moet voldoende ten opzichte van andere beleidsterreinen worden afgebakend. Uit de taakomschrijving dient duidelijk te blijken hoe de taak

zich verhoudt tot eventuele andere taken van het zelfstandig bestuursorgaan, zoals een eventuele adviestaak. Voorkomen moet worden dat het uitoefenen van andere taken de uitoefening van de opgedragen taak gaat belemmeren, alsmede dat een ongewenste vermenging van taken optreedt.

Bevoegdheden

De bevoegdheden die het orgaan toekomen in het kader van de hem opgedragen taak worden bij of krachtens wet geregeld. Daarbij dient met name aandacht te worden gegeven aan de vraag of en in welke mate het orgaan een (beperkte) eigen beleidsruimte bij de uitoefening van zijn taak dient te worden gegeven en of het noodzakelijk is het orgaan, voorzover het betreft organisatorische of zeer technische kwesties van weinig belang, regelgevende bevoegdheid toe te kennen.

b. Samenstelling en inrichting

Samenstelling

De samenstelling van het orgaan dient afgestemd te zijn op de aard van de taak en de gewenste taakvervulling. Nagegaan dient te worden of afhankelijk van het type dat als uitgangspunt bij de vormgeving wordt gekozen, het orgaan (primaïr) dient te worden samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, ervaren bestuurders (eventueel met specifieke deskundigheid op het betrokken beleidsterrein), of (mede) uit representanten van de verschillende belangen, aangevuld met onafhankelijke deskundigen.

Wijze van benoeming

De wijze van benoeming (benoemende instantie: Kroon of minister; eventueel voordragende instanties), herbenoeming en de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd dienen in de instellingswet te worden geregeld.

Indien het orgaan (mede) wordt samengesteld uit representanten van verschillende belangen dienen bij de benoeming de (organisaties van) belanghebbenden te worden ingeschakeld, bijvoorbeeld door deze een recht van voordracht of van aanbeveling te verlenen.

Inrichting

Indien het zelfstandig bestuursorgaan naast het bestuur ook nog andere organen kent (bijvoorbeeld een Raad van beheer en een directie) dienen in de wet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen te worden geregeld.

c. Toezicht en controle

Sturing

Duidelijkheid dient te bestaan over de mate waarin en de wijze waarop aan de minister bevoegdheden (preventief/repressief toezicht; algemene aanwijzingen) worden verleend om het beleid van het zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden. Aangezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het zelfstandig bestuursorgaan is beperkt tot de aan hem uitdrukkelijk verleende bevoegdheden, is deze duidelijkheid noodzakelijk om de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid onduidelijk zinnig vast te kunnen stellen. De mate waarin deze beïnvloeding wordt

gewenst zal afhankelijk zijn van de aard van de opgedragen taak en de motieven die tot functionele decentralisatie hebben geleid.

In ieder geval zal de beïnvloeding niet zo ver mogen gaan dat de minister de bevoegdheid heeft ook aanwijzingen in individuele beslissingen te geven. Deze bevoegdheid zou het orgaan van een zelfstandig tot een feitelijk hiërarchisch ondergeschikt orgaan maken.

Beleidsregels

Eventuele beleidsregels van het orgaan dienen te worden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant of anderszins naar buiten kenbaar te worden gemaakt.

Openbaarheid en verslaglegging

In de instellingswet dienen voorzieningen te worden getroffen inzake de openbaarheid van de vergaderingen. Voorts dient het zelfstandig bestuursorgaan jaarlijks aan de minister verslag uit te brengen over het gevoerde beleid en financieel beheer.

Evaluatie

Het is van belang dat regering en parlement steeds een goed inzicht hebben in het functioneren van het zelfstandige bestuursorgaan. Openbaarheid en verslaglegging kunnen daaraan in belangrijke mate bijdragen. Het is noodzakelijk regelmatig ook de zelfstandige bestuursorganen te evalueren teneinde de effecten en de effectiviteit van het door het orgaan gevoerde beleid te kunnen meten en deze zonnodig strategische (bij)sturing te kunnen geven. Het is wenselijk dat de eerstverantwoordelijke minister en het betrokken orgaan ter zake afspraken maken. De conclusies uit die evaluatie kunnen zonnodig leiden tot aanpassing van de instellingsregeling of, indien de evaluatie daartoe aanleiding toe geeft, tot opheffing van het orgaan.

Het is wenselijk dat over de evaluatie de nodige bepalingen in de instellingsregeling worden opgenomen. Overwogen dient te worden of het nodig is een «horizon-bepaling» met een daaraan gekoppelde evaluatieverplichting op te nemen.

d. Beheer

Bekostiging en financiële verantwoording

De instellingswet dient regels te bevatten aangaande de bekostiging van de aan het bestuursorgaan opgedragen taken en de verantwoording en controle van het financieel beheer. In een groot aantal gevallen zal sinds het van kracht worden van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 de controle van de Algemene Rekenkamer zich ook tot het zelfstandig bestuursorgaan uitstrekken. Indien het orgaan niet onder artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976 valt, dient te worden overwogen in de instellingswet te bepalen dat de Algemene Rekenkamer bevoegd zal zijn het orgaan te controleren.

Indien het de bedoeling is dat het orgaan de bevoegdheid zal hebben tot het opleggen van heffingen, dan is hiervoor ingevolge artikel 104 van de Grondwet een wettelijke basis vereist. Bij het toekennen van die bevoegdheid kan voorzichtigheid geboden zijn wanneer de werkingsfeer ervan en het totaalbedrag dat een orgaan oplegt, inkomenspolitieke implicaties heeft. Als voorbeeld kan genoemd worden de vaststelling van het premiepercentage van de verplichte ziekenfondsverzekering, die de regering aan zich heeft gehouden.

Indien het orgaan ten aanzien van de diensten die het verricht een monopoliepositie inneemt en het orgaan bevoegd is daarvoor tarieven vast te stellen, verdient het aanbeveling de vaststelling van deze tarieven te binden aan de goedkeuring van de minister.

Personeel

In de instellingswet dienen regels te worden opgenomen aangaande de rechtspositie van het personeel.

Informatievoorziening

Voor de regeling van de informatievoorziening tussen het orgaan en de minister dient aansluiting te worden gezocht bij het informatievoorzieningsbeleid van het kabinet, zoals dat onder andere is vastgelegd in de BIOS-nota (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 644, nrs. 1 en 2) en het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (Besluit IVR, Stcrt. 1981, nr. 9). Dit geldt in het bijzonder waar sprake is van informatievoorziening die over de grenzen van het orgaan heengaat.

Om de zelfstandigheid van het orgaan te waarborgen is een aantal algemene informatieprincipes te formuleren:

- systematische verstrekking van informatie door het zelfstandig bestuursorgaan kan alleen bij of krachtens wet;
- bij het vragen van informatie aan het zelfstandig bestuursorgaan door de centrale overheid dient te worden aangegeven voor welk doel deze wordt gevraagd; informatie mag in principe niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze wordt gevraagd.

De informatierelaties tussen het orgaan en de minister kunnen in een afzonderlijk informatiestatuut worden geregeld. Hierin kunnen nadere afspraken worden gemaakt ten aanzien van vorm, inhoud, situaties waarin en frequentie waarmee informatie wordt verstrekt. Tevens kunnen nadere regels worden gegeven over de inrichting van de informatievoorziening, het systeembeheer en het informatiebeheer.

e. Openbaarheid van bestuur

Op zelfstandige bestuursorganen is naar huidig recht de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet van toepassing. Voor wat betreft de centrale overheid is de Wob van toepassing op ministers en hun ondergeschikten; andere organen kunnen bij algemene maatregel van bestuur aangewezen worden (artikel 1, eerste lid Wob). Deze verzamel-a.m.v.b., waarom werd gevraagd in de motie-Kohnstamm/Vanden Berg (Kamerstukken II, 1988-1989, 19 859, nr. 20) en waarin een dergelijke aanwijzing zal plaatsvinden, is momenteel in voorbereiding. Genoemde motie had als overweging dat voor alle organen die belast zijn met de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, het beginsel van openbaarheid van bestuur dient te gelden, en dat uit dien hoofde ook de zelfstandige bestuursorganen onder het regime van de Wob moeten worden gebracht.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag van het wetsvoorstel Vernieuwde Wob (Kamerstukken II, 19 859, 1988-1989, nr. 9) wordt gesteld dat ten aanzien van «op afstand van de overheid geplaatste organen» van geval tot geval moet worden beoordeeld of zij onder de werking van de Wob moeten worden gebracht.

Voor nieuw in te stellen organen zal de vraag of het betrokken orgaan onder het regime van de Wob zal worden gebracht een uitdrukkelijk en vast punt van overweging dienen te zijn. Uitgangspunt hierbij is, dat een

op afstand van de overheid geplaatst orgaan dat bestuurstaken vervult, onder het regime van de Wob wordt gebracht.

f. Rechtsbescherming en Nationale ombudsman

Rechtsbescherming

Vast moet staan of, en op welke wijze, mogelijkheden tot bezwaar of beroep op de rechter tegen de beslissingen van het orgaan openstaan en of de Nationale ombudsman bevoegd is.

Bepalend voor de mogelijkheid van Arob-beroep is of er sprake is van een administratief orgaan met enig openbaar gezag bekleed (artikel 1, eerste lid, Wet Arob). Wanneer een zelfstandig bestuursorgaan met openbaar gezag is bekleed, is - behoudens de in de Wet Arob genoemde uitzonderingen - sprake van een administratief orgaan, en is de Wet Arob van toepassing.

Nationale ombudsman

Naar huidig recht is de Wet Nationale ombudsman niet van toepassing op zelfstandige bestuursorganen. Evenals de Wob bevat deze wet in artikel 1, eerste lid, onder b de mogelijkheid bij a.m.v.b. organen aan te wijzen ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman bevoegd zal zijn. Een verzamel-a.m.v.b. met betrekking tot reeds bestaande zelfstandige bestuursorganen is in voorbereiding.

Bij zelfstandige bestuursorganen geldt als uitgangspunt dat de competentie van de Nationale ombudsman zich in beginsel ook behoort uit te strekken tot deze organen. Bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen zal het orgaan derhalve als regel bij a.m.v.b. ex artikel 1, eerste lid, onder b, onder de competentie van de Nationale ombudsman dienen te worden gebracht.

4.3.3 Privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen

Besturen van privaatrechtelijke organisatievormen, met name stichting of vennootschap, kunnen worden belast met de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Indien hiervoor in uitzonderlijke gevallen zou worden gekozen, dient evenzeer acht te worden geslagen op de rechtsstatelijke randvoorwaarden. Ook bestuur door privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen is openbaar bestuur en is als zodanig gebonden aan het legaliteitsbeginsel, rechtsbescherming en controle.

Hetgeen in § 4.3.2 in verband met de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen is opgemerkt over rechtsbescherming, Nationale ombudsman en openbaarheid van bestuur is eveneens van toepassing op de privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorganen.

Hoewel het privaatrecht op zichzelf betrekkelijk veel ruimte laat om op privaatrechtelijke leest geschoeide organisaties via nadere vormgeving van publiekrechtelijke attributen te voorzien, stelt het privaatrecht daaraan zijn eigen beperkingen. Het is niet aanvaardbaar dat het bestuur van een stichting of vennootschap geheel onderworpen zou zijn aan een opdracht van buiten. Voor de handelingen van hun besturen geldt als norm het belang van de rechtspersoon. Het ten principale vooropstellen van het overheidsbelang kan daarmee in strijd komen. Dergelijke conflicten zouden zich kunnen voordoen indien de betrokken rechtspersoon mede tot taak heeft andere belangen dan die van de overheid te behartigen. Problemen kunnen met name ontstaan bij een keuze voor de vennootschapsrechtelijke vorm. Deze rechtspersoon, die het meest in het

privaatrecht (titel 4 en 5 van boek 2 BW) is uitgewerkt, stelt ook de meeste beperkingen aan beïnvloedingsmogelijkheden en aan het incorporeren van publiekrechtelijke waarborgen.

De keuze voor de privaatrechtelijke vormgeving heeft gevolgen voor vraagstukken van toezicht en controle. Zoals eerder opgemerkt is, kan bij de toekenning van publiekrechtelijke bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan de behoefte ontstaan de minister middelen te verschaffen om de besluitvorming van het orgaan te beïnvloeden. Bij de keuze van een privaatrechtelijke vormgeving kan zich, in het licht van de notie dat het bestuur in de eerste plaats het belang van de rechtspersoon moet dienen, deze behoefte nog sterker doen gevoelen, dan bij een publiekrechtelijke vormgeving. Hierbij geldt echter ook dat een teveel aan sturingsmogelijkheden voor de minister de zelfstandigheid onaanvaardbaar kan doorkruisen. Het gebruik van de privaatrechtelijke organisatievorm dient dan ook te worden vermeden indien de minister zoveel invloed op de organisatie wil uit oefenen dat het niet past binnen het privaatrechtelijk kader.

De stichtingsvorm

Voor de privaatrechtelijke vormgeving van zelfstandige bestuursorganen is met name de stichtingsvorm in zwang.

Voor (mede)oprichting door de staat van privaatrechtelijke rechtspersonen, dus ook van een stichting, is machtiging bij de wet vereist (artikel 40 Comptabiliteitswet 1976). De stichting zelf wordt bij notariële akte opgericht, waarbij tevens de statuten worden vastgesteld.

Ter verzekering van ministeriële zeggenschap over de activiteiten van een stichting kan gebruik worden gemaakt van een of meer van de volgende in de (machtigings)wet c.q. de statuten te treffen voorzieningen:

- Wijziging van de statuten behoeft de goedkeuring door de minister, welke goedkeuring schriftelijk wordt verleend voordat de wijziging notarieel wordt vastgelegd.
- Een besluit tot ontbinding van de stichting kan slechts in werking treden na goedkeuring door de minister. Bij ontbinding van de stichting vallen de baten in beginsel toe aan het Rijk.
- Leden van het bestuur van de stichting worden door de minister benoemd, eventueel op voordracht van anderen. De directeur wordt benoemd door het bestuur van de stichting (eventueel na goedkeuring door de minister).
- Er worden regels gesteld voor de organisatie en werkwijze van instanties, belast met het toezicht op de naleving van de burgers bindende voorschriften (inspectie, opsporing, vervolging e.d.).
- Eventuele beleidsregels van de stichting moeten behoorlijk worden gepubliceerd.
- De begroting van de stichting behoeft de goedkeuring van de minister.
- De stichting brengt jaarlijks aan de minister verslag uit over het financiële beheer, vergezeld van een (externe) accountantsverklaring.
- Een bepaling, inhoudende dat andere werkzaamheden van de stichting de aan de stichting opgedragen bestuursstaak niet mogen belemmeren. Overweging verdient het verrichten van andere werkzaamheden dan de opgedragen taak te binden aan toestemming van de minister.
- Een «vangnet-bepaling» inhoudende dat, indien naar het oordeel van de minister de stichting de haar opgedragen taak niet (langer) naar behoren vervult, de minister maatregelen treft om een goede voortgang van werkzaamheden te waarborgen.

Zoals gezegd dient er voor gewaakt te worden dat het samenstel van bevoegdheden dat aan een minister jegens de stichting wordt gegeven, er niet toe leidt dat de zelfstandigheid van de stichting bij de behartiging van de haar opgedragen bestuursstaak illusoir wordt. De invloed van de minister op het beleid bij overheidsfinanciering kan mede worden gewaarborgd met voorwaarden die kunnen worden gesteld terzake van financiering en subsidiëring.

5 TOETSINGSPUNTEN VOOR DE INSTELLING EN INRICHTING VAN ORGANEN VAN FUNCTIONEEL BESTUUR

In de hoofdstukken 3 en 4 zijn de overwegingen en aandachtspunten gegeven die gelden ten aanzien van de keuze voor functionele decentralisatie en de vormgeving van organen van functioneel bestuur. In dit hoofdstuk worden deze overwegingen en aandachtspunten in de vorm van toetsingspunten ten behoeve van de instelling van organen van functioneel bestuur systematisch geordend. Deze toetsingspunten kunnen als «checklist» ten behoeve van de departementen bij de instelling en inrichting van functionele bestuursorganen functioneren. Aan de hand van de ervaringen die met deze «checklist» worden opgedaan, kan worden bezien of deze uitbreiding of wijziging behoeft en welke elementen daaruit zullen worden opgenomen in de «Aanwijzingen inzake de regelgeving».

5.1 Toetsingspunten ten aanzien van de keuze voor functionele decentralisatie

Opgemerkt wordt dat aan de keuze voor decentralisatie, hetzij territoriaal, hetzij functioneel, de overweging voorafgaat of de betrokken taak (nog langer) als overheidsstaak dient te worden beschouwd. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord zal beëindiging van overheidsbehoefenis volgen en wordt het aan het particulier initiatief overgelaten of de taak of delen daarvan nog vervuld zullen worden.

a. Motivering

Een voornemen tot instelling van een orgaan van functioneel bestuur dient gemotiveerd te worden, mede in het licht van de grondwettelijke hoofdstructuur van de overheidsorganisatie.

In de motivering wordt aandacht geschonken aan de doelstellingen die met functionele decentralisatie worden beoogd en aan de overwegingen en randvoorwaarden die terzake gelden. Zonodig wordt over het voornemen tot decentralisatie met belanghebbende mede-overheden en maatschappelijke organisaties overlegd.

Voor wat betreft de, elkaar niet noodzakelijkerwijze uitsluitende, overwegingen die aan een voornemen tot functionele decentralisatie ten grondslag liggen kan worden onderscheiden in (zie paragraaf 3.2.1):

- de wenselijkheid door functionele decentralisatie te komen tot verbetering van het functioneren van de rijksdienst;
- de wenselijkheid om deskundigen of ervaren bestuurders bij de behartiging van de betrokken taak in te schakelen;
- de wenselijkheid een bepaalde belangengemeenschap zichzelf te laten besturen;
- de wenselijkheid maatschappelijke organisaties (mede) te betrekken bij de uitvoering van de betrokken taak.

De motiveringsplicht heeft tenminste betrekking op:

- de afweging waarom het aangewezen is de betrokken taak niet langer meer onder de (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid te doen behartigen en met name waarom de voordelen daarvan opwegen tegen de vermindering van de politieke controle en het verlies van de mogelijkheid om op ieder gewenst moment een integrale beleidsmatige en financiële afweging tussen beleidssectoren te maken;
- de redenen waarom in het concrete geval overdracht van de betrokken taak aan gemeenten of provincies niet aangewezen is;
- de wijze waarop door functionele decentralisatie van de betrokken taak wordt bijgedragen aan de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel en met name op welke wijze afstemming plaatsvindt op de taken van andere overheden;
- de afweging tussen de gewenste zelfstandigheid bij de taakvervulling van het in te stellen functionele bestuursorgaan en de noodzaak politieke sturing van het overheidshandelen te waarborgen;
- de afweging van de kosten, de bestuurlijke lasten en de doelmatigheid van het voortzetten van de betrokken taak binnen het departement tegen de kosten, de bestuurlijke lasten en de doelmatigheid, verbonden aan de instelling en de instandhouding van het betrokken functionele bestuursorgaan.

b. Het type zelfstandig bestuursorgaan

Bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan dient, tegen de achtergrond van de met functionele decentralisatie beoogde doelstellingen, aandacht te worden besteed aan de keuze voor het type orgaan dat wordt voorgesteld. De inrichting van het orgaan en de aan het orgaan toe te kennen bevoegdheden alsook de relatie van de minister tot het orgaan dienen vanuit deze keuze voor het type orgaan te worden beargumenteerd.

c. Instellingsgrondslag

Omdat het opdragen van publieke taken aan een orgaan er mede op gericht is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken te beperken, dient dit orgaan bij of krachtens wet te worden ingesteld. De instellingswet bevat de doelstelling, de taak, de algemene regels waaraan de behartiging van de taak moet voldoen alsmede de hoofdlijnen van de inrichting van het orgaan, de samenstelling en de bevoegdheid van het bestuur, alsmede de openbaarheid van zijn vergaderingen.

d. Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatievorm

Als uitgangspunt geldt dat - gezien de waarborgen die het publiekrecht aan deze organisatievorm verbindt - voor de vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan dat is bekleed met openbaar gezag, de publiekrechtelijke organisatievorm wordt gekozen.

Indien, als uitzondering, wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatievorm, dient deze keuze uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. In de instellingswet wordt tevens aangegeven aan welke voorwaarden de statuten dienen te voldoen.

5.2 Toetsingspunten ten aanzien van de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen

a. Taken en bevoegdheden

De taakomschrijving dient nauwkeurig te zijn. Uit de taakomschrijving dient duidelijk te blijken hoe de bestuurstaak zich verhoudt tot eventuele andere taken van het betrokken orgaan. Voorkomen moet worden dat het uitoefenen van andere taken de uitoefening van de bestuurstaak gaat belemmeren, alsmede dat een ongewenste vermenging van taken optreedt.

De bevoegdheden die het orgaan toekomen in het kader van de uitvoering van de hem opgedragen taak worden bij of krachtens wet geregeld. Met name dient aandacht te worden besteed aan de vraag of en in welke mate het orgaan een eigen beleidsruimte bij de uitoefening van zijn taak dient te worden gelaten en of het noodzakelijk is het orgaan regelgevende bevoegdheden toe te kennen. Met het toekennen van regelgevende bevoegdheid dient grote terughoudendheid te worden betracht.

b. Samenstelling en inrichting

Samenstelling

De samenstelling van het bestuur dient afgestemd te zijn op de aard van de taak en de gewenste taakvervulling. Nagegaan dient te worden of, afhankelijk van het type dat als uitgangspunt bij de vormgeving wordt gekozen, het orgaan (primair) dient te worden samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, ervaren bestuurders (eventueel met specifieke deskundigheid op het betrokken beleidsterrein), of uit representanten van de verschillende belangen, aangevuld met onafhankelijke deskundigen.

Wijze van benoeming

De wijze van benoeming, herbenoeming en de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd dienen in de instellingswet te worden geregeld.

Indien het orgaan (mede) wordt samengesteld uit representanten van verschillende belangen dienen bij de benoeming zo representatief mogelijk belanghebbendenorganisaties te worden ingeschakeld, bij voorbeeld door deze organisaties een recht van voordracht of van aanwijzing te verlenen.

Inrichting

Indien het zelfstandig bestuursorgaan naast het bestuur ook nog andere organen kent (bijvoorbeeld een Raad van beheer en een directie) dienen in de wet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen te worden geregeld.

c. Toezicht en controle

Toezicht

Er dient een heldere en ondubbelzinnige toedeling aan hogere organen te zijn van bevoegdheden van politiek-bestuurlijke controle. In de instellingsregeling wordt vastgelegd of, en zo ja op welke wijze de minister (preventief en/of repressief) toezicht kan uitoefenen op het orgaan, of hij

tot het geven van aanwijzingen bevoegd is en welke aanwijzingen hij kan geven.

Publikatie beleidsregels

Het zelfstandig bestuursorgaan wordt verplicht tot het (in de Staatscourant) publiceren van beleidsregels of het anderszins naar buiten periodiek kenbaar maken van het beleid dat zal worden gevoerd.

Openbaarheid en verslaglegging

In de wet worden regels gegeven aangaande de openbaarheid van de vergaderingen. Voorts wordt de verplichting opgenomen van een jaarverlag omtrent het in de verslagperiode gevoerde beleid en financieel beheer.

Evaluatie

Regering en parlement dienen steeds een goed inzicht te hebben in het functioneren van het orgaan. De taakvervulling van het orgaan dient, tegen het licht van de met de functionele decentralisatie beoogde doelstellingen regelmatig geëvalueerd te kunnen worden. Het is wenselijk dat terzake in de instellingsregeling de nodige bepalingen worden opgenomen. Overwogen dient te worden of een «horizon-bepaling» met een daaraan gekoppelde evaluatiebepaling dient te worden opgenomen.

d. Beheer

Bekostiging

De instellingsregeling dient te regelen op welke wijze het orgaan ten behoeve van de door hem te verrichten taken zal worden bekostigd en op welke wijze financiële verantwoording wordt afgelegd en controle plaatsvindt.

Indien het de bedoeling is dat het orgaan de bevoegdheid zal hebben tot het opleggen van heffingen, dan is hiervoor ingevolge artikel 104 van de Grondwet een wettelijke basis vereist.

Personeel

Bij de instelling van een orgaan moeten regelingen worden getroffen inzake de rechtspositie van het personeel.

Informatievoorziening

In de instellingsregeling dient aandacht te worden besteed aan de informatierelaties tussen het orgaan en andere organen, en in het bijzonder de minister. Verplichte systematische verstrekking van informatie kan alleen bij of krachtens wet.

e. Openbaarheid van bestuur

Organen van functioneel bestuur dienen in beginsel onder de werking van de WOB te worden gebracht.

f. Rechtsbescherming en Nationale ombudsman

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

Organen van functioneel bestuur dienen in beginsel onder de competentie van de Nationale ombudsman te worden gebracht.

Raad voor het binnenland bestuur

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken

20 september 1988

Advies over functionele decentralisatie

Hierbij zenden wij u, zoals aangekondigd bij de aanbieding van het tweede decentralisatieadvies van de Raad in onze brief van 22 februari jl. (88/70), een ongevraagd advies over functionele decentralisatie. Met dit advies beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan de discussie die dit najaar tussen regering en parlement zal plaatsvinden op basis van een notitie die u bij de bespreking van het decentralisatieoverzicht op 29 februari jl. in het vooruitzicht hebt gesteld.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Raad een beroep gedaan op een tweetal externe deskundigen, prof. mr. J. B. J. M. ten Berge en prof. mr. F. A. M. Stroink, die in nauw contact met een uit de Raad gevormde werkgroep een preadvies hebben opgesteld. Dit preadvies is als bijlage bij het advies gevoegd.

De Raad zal het advies, gelet op de aard en het belang van het onderwerp, ook zenden aan uw ambtgenoten. Het advies zal voorts binnenkort ter kennis worden gebracht van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies zal dan ook openbaar worden gemaakt.

Tot slot wijst de Raad zoals gebruikelijk op artikel 10 van de Wet Raad voor het binnenlands bestuur van 12 maart 1986 (Staatsblad 1986, 104) en verzoekt u het advies van de Raad te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en daarbij mee te delen bij welke gelegenheid en wanneer u uw standpunt omtrent het advies kenbaar zult maken. De Raad stelt er prijs op een afschrift te ontvangen van die mededeling en van het bedoelde standpunt.

Hoogachtend,

De Raad voor het binnenlands bestuur,

dr. ir. A. P. Oele, voorzitter,

drs. N. F. Roest, secretaris.

ADVIES

1. INLEIDING

In zijn tweede decentralisatieadvies «Medebewind: van autonome waarde!» van 22 februari jl. betuigde de Raad zijn instemming met het feit dat in het decentralisatieoverzicht 1987 met verwijzing naar actuele sectorale voornemens aandacht was besteed aan functionele decentralisatie. De sterke worteling van functionele decentralisatie in bepaalde sectoren en de noodzaak te bezien op welke wijze functioneel en territoriaal bestuur hun samenhangende verantwoordelijkheden kunnen waarmaken, rechtvaardigden naar het oordeel van de Raad deze aandacht. De Raad kondigde voorts aan functionele decentralisatie een plaats te zullen geven in zijn werkprogramma.

Bespreking van het decentralisatieoverzicht in de UCV van 29 februari jl. leverde van de zijde van de Kamer een overwegend gereserveerde reactie op. Door vele fracties werd de passage over functionele decentralisatie opgevat als een onverhoedse koerswijziging van het decentralisatiebeleid, waarvan de gevolgen voor het lopende beleid gericht op bevordering van territoriale decentralisatie niet konden worden overzien. Als kernvragen kwamen naar voren: Wat moet worden verstaan onder de begrippen functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen? Welke doelstellingen heeft het beleid gericht op functionele decentralisatie? Tevens werd van verschillende zijden de principiële vraag gesteld of functionele decentralisatie staatsrechtelijk gezien wel een acceptabele organisatievorm van publieke taakbeënhouding is. Aan het eind van het debat sprak de Kamer als haar oordeel uit «dat, zolang over de begrippen en de doelstellingen geen duidelijkheid bestaat, functionele decentralisatie aan andere dan bestaande gedecentraliseerde lichamen vooralsnog niet behoort te vallen binnen de decentralisatieactiviteiten van de regering». De minister van Binnenlandse Zaken zegde daarop toe in het najaar met een notitie te komen als basis voor verdere discussie.

De Raad heeft vervolgens zijn eigen activiteiten gericht op het leveren van een bijdrage aan deze vervolgdiscussie. Vanwege de complexiteit van het onderwerp en de beperkt beschikbare tijd heeft de Raad een beroep gedaan op een tweetal preadviseurs die, vanwege hun betrokkenheid bij de inventarisatie die enkele jaren geleden door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid samen met de Rijksuniversiteit Utrecht werd uitgevoerd, op dit terrein in het bijzonder deskundig mogen worden geacht: prof. mr. J.B.J.M. ten Berge, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Utrecht en lid van de Raad, en prof. mr. F.A.M. Stroink, hoogleraar in het publiekrecht aan de Open Universiteit te Heerlen. De Raad vroeg hen in een preadvies aandacht te schenken aan de volgende punten:

- Nadere omschrijving van de begrippen functionele decentralisatie en zelfstandig bestuursorgaan, mede aan de hand van een weergave van de belangrijkste in de literatuur voorkomende opvattingen.
- Korte schets van de huidige soorten van functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen, alsmede hun plaatsbepaling in het totaal van de bestuurlijke organisatie.
- Korte schets van de motieven die in concrete gevallen geleid hebben tot de instelling van functioneel gedecentraliseerde lichamen en organen, alsmede van de voordelen die daaraan verbonden werden en worden geacht. Daartegenover dient aandacht geschonken te worden aan de nadelen van deze vormen van bestuur. In het bijzonder zou een vergelijking op hoofdpunten dienen te worden gemaakt met de organen van territoriaal en algemeen bestuur.
- Het ontwikkelen van gedachten over de wijze waarop functionele

decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen een plaats kunnen verwerven in een eventueel andere inrichting van het openbaar bestuur in de komende decennia, inclusief het aangeven van criteria die bij de keuze voor functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen een rol zouden kunnen spelen.

– Het aangeven van randvoorwaarden, waaraan bij de instelling van functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen zou dienen te worden voldaan. In het bijzonder dient aandacht geschonken te worden aan de verhouding tot de lichamen van algemeen en territoriaal bestuur, alsmede aan de controle door politiek-bestuurlijke organen, rechter en Nationale Ombudsman.

Bijgaand preadvies richt zich in hoofdzaak op de publiekrechtelijke kant van het verschijnsel functionele decentralisatie en ligt daarmee in het verlengde van het eerste deel van de destijds door de WRR uitgegeven publicaties: Overzicht van organen met openbaar gezag. Tijdens de opstelling van het preadvies heeft een uit de Raad gevormde werkgroep als klankbord voor de preadviseurs gefungeerd. Voor de goede orde benadrukt de Raad dat de inhoud van het preadvies volledig voor rekening van de auteurs komt.

2. HET PREADVIES NADER BEZIEN

De Raad heeft met grote waardering kennis genomen van het preadvies. Hij onderschrijft de daarin gekozen benadering en stemt in met de door de preadviseurs geformuleerde conclusies en aanbevelingen, welke na de tekst van dit advies integraal zijn opgenomen. De Raad volstaat hier dan ook met het onderstrepen van enkele door hem wezenlijk geachte punten en het maken van enkele aanvullende opmerkingen.

2.1 Terminologie

De Raad is van mening dat het preadvies door zijn heldere beschrijving, analyse en ordening van de grote verscheidenheid van bestaande functionele organisatievormen een begripsafbakening oplevert die als basis kan dienen voor verdere discussie over functionele decentralisatie. Hij heeft dan ook geen behoefte afzonderlijk nog eens in te gaan op kwesties van terminologische aard. Hoe belangrijk op zichzelf ook, zij leiden tevens de aandacht af van de hoofdvragen waar het in dit stadium om gaat: wat is de aard en omvang van het verschijnsel, waar liggen problemen/lacunes en hoe kunnen die worden aangepakt?

2.2 Benadering van functionele decentralisatie

Zoals hiervoor reeds is gesteld, onderschrijft de Raad de benadering van de preadviseurs, die zich als volgt laat samenvatten.

– Het is niet zinvol zich in algemene termen voor of tegen functionele decentralisatie uit te spreken. Functionele decentralisatie bestaat, zowel op rijksniveau als op het niveau van provincies en gemeenten, en kan bijdragen aan een goed functionerend openbaar bestuur, mits instelling en inrichting van functionele organisatievormen voldoen aan de eisen die daaraan naar heersende rechtsopvatting uit een oogpunt van publieke controle, rechtsbescherming en openbaarheid moeten worden gesteld.

– Functionele decentralisatie kan slechts aanvullend functioneren op de in de grondwet vastgelegde hoofdstructuur van de overheidsorganisatie en mag de taakvervulling van de tot die hoofdstructuur behorende organen en lichamen van algemeen bestuur niet belemmeren.

De Raad wil dit uitgangspunt sterk beklemtonen en concretiseert de implicaties daarvan voor de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur als volgt:

– De tot de grondwettelijke hoofdstructuur behorende organen en lichamen van algemeen bestuur blijven volledig aanspreekbaar op de taakbehoefte door functionele organen: zij hebben de functionele organen immers zelf in het leven geroepen en de randvoorwaarden vastgesteld waaronder zij functioneren.

Zij dienen dan ook de politiek-bestuurlijke controle uit te oefenen, met inachtneming van de bevoegdheidsafbakening die in de betreffende instellingsregeling is neergelegd. In dit verband onderscheidt de Raad conform het gestelde in het preadvies (blz. 61) voor wat betreft de verantwoordingsplicht van de minister ten opzichte van het parlement tussen de plicht vragen te beantwoorden, welke het hele functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan kan omvatten, en de ministeriële verantwoordelijkheid die zich slechts uitstrekt tot zover als de bevoegdheden van de minister reiken.

– Functionele organen dienen verantwoording af te leggen voor de wijze waarop zij de hen toevertrouwde belangen behartigen: het gaat immers om de vervulling van publieke taken met aanwending van publieke middelen.

– Bij de instelling van elke vorm van functionele decentralisatie moet gemotiveerd worden waarom van de grondwettelijke hoofdstructuur wordt afgeweken. Daarbij dient aandacht geschonken te worden aan positieve criteria, negatieve criteria en randvoorwaarden.

De Raad vat dit uitgangspunt op als de oplegging van een omgekeerde bewijslast: hantering van functionele organisatievormen vereist, als uitzondering op de regel dat taakbehoefte plaatsvindt door organen en lichamen van algemeen bestuur, extra motivering. Dat brengt mee dat het feit dat voornemens tot instelling van functionele organen voldoen aan te formuleren criteria en randvoorwaarden op zich niet een voldoende voorwaarde is om tot effectivering van deze voornemens over te gaan. Aannemelijk zal moeten zijn dat de voorgestelde vorm van (functionele) taakbehoefte in dat concrete geval de voorkeur verdient. Dat betreft een politieke afweging waarbij het in wezen gaat om de vraag op welke wijze het best kan worden voorzien in maatschappelijke behoeften. Door deze afweging kan worden gegaan voor sluipende ontwikkelingen en voor cumulerende effecten.

– Criteria en randvoorwaarden dienen zich geleidelijk uit te kristalliseren en zo mogelijk te worden vastgelegd in algemene wetgeving.

Deze benadering, die neerkomt op een weloverwogen en dus selectief gebruik van functionele organisatievormen, verdient naar het oordeel van de Raad ook daarom ondersteuning omdat die aansluit bij de Nederlandse politiek-bestuurlijke praktijk:

– taken en bevoegdheden worden moeilijk uit handen gegeven en als het gebeurt gaat het gepaard met het stellen van zodanige voorwaarden dat ingrijpen in tal van omstandigheden mogelijk is;

– als publieke discussie ontstaat over de taakuitvoering van functionele organen, dan is de neiging groot de bevoegdheden van de minister extensief te interpreteren;

– uit de WRR-RUU inventarisatie is gebleken, de preadviseurs wijzen daarop in paragraaf 2.6, dat zelfstandige bestuursorganen in hoge mate gebonden opereren. De invloed van de minister op hun reilen en zeilen is groot.

Tegen deze achtergrond is de Raad van mening dat het motief de politieke en ambtelijke top te willen ontlasten op zich onvoldoende legitimatie vormt om tot instelling van functionele organisatievormen over te gaan. Blijkens de hiervoor genoemde bestuurlijke praktijk is dat voordeel

van ontlasting gering, terwijl daar als nadelen tegenover staan dat speciale regelingen moeten worden getroffen en dat de verzelfstandigde taakbeëindiging zich gemakkelijk onttrekt aan de waarneming van en de beïnvloeding door controlerende organen.

De Raad concludeert dat een beleid met betrekking tot functionele decentralisatie zou moeten bestaan uit de volgende elementen:

- Het in kaart brengen van het huidige bestand van functionele organisaties;
- Een evaluatie van deze organisaties;
- Het ontwikkelen van een algemeen toetsingskader voor de instelling van nieuwe functionele organen. De Raad is er zich van bewust dat een dergelijk toetsingskader niet op korte termijn voorhanden is en dat daarom wetgeving niet snel te realiseren zal zijn. Het ligt daarom voor de hand, zoals ook in het preadvies wordt gesteld, eerst te komen tot aanwijzingen voor de wetgevingstechniek die zich in de loop der tijd zullen uitkristalliseren. Een inventarisatie en evaluatie van bestaande organen, opgezet op vergelijkbare wijze als indertijd de sanering van externe adviesorganen, kan dit proces stimuleren.

2.3 De rol van de minister van Binnenlandse Zaken

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de preadviseurs terzake, in paragraaf 5.2 onder 4, formuleren. Dit luidt als volgt:

«Nederland is een eenheidsstaat. Weliswaar moeten verschillende sectoren van openbaar bestuur een zekere vrijheid van organisatie hebben, de noodzaak van een zekere eenheid van beleid en organisatie als uitvloeisel van de eenheidsstaat vraagt om een formulering van de meest essentiële normen die die eenheid representeren. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft als bewaker van de eenheid van de gedifferentieerde overheidsorganisatie in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid.»

De aandacht die in het decentralisatieoverzicht 1987 aan functionele decentralisatie is besteed, ziet de Raad dan ook als een eerste stap tot invulling van deze verantwoordelijkheid. De verdere uitwerking van beleidsvoornemens op dit terrein in het kader van het decentralisatiebeleid heeft als voordeel dat een relatie kan worden gelegd met de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de positie van provincies en gemeenten. Deze positie kan immers bij voornemens tot functionele decentralisatie op rijksniveau in het geding zijn. De Raad beveelt daarom aan dat de minister van Binnenlandse Zaken in een nota als onderdeel van het jaarlijkse decentralisatieoverzicht zijn voornemens kenbaar maakt met betrekking tot:

- het opzetten van een register van bestaande functionele organen;
- de evaluatie van deze organen;
- de ontwikkeling van een algemeen toetsingskader voor de instelling van nieuwe organen;
- de wijze waarop die toetsing zal worden vormgegeven en de rol die hij zelf daarbij zal vervullen.

2.4 Gebruik van privaatrecht

Zoals in de inleiding is opgemerkt richt het preadvies zich in overwegende mate op de publiekrechtelijke verschijningsvormen van functionele decentralisatie. Daaruit worde niet afgeleid dat aandacht voor privaatrechtelijke verschijningsvormen niet evenzeer geboden is. Een niet onbelangrijk punt wordt echter in het preadvies reeds naar voren gebracht: het gebruik van de stichtingsvorm zowel op rijksniveau als op het niveau van provincies en gemeenten. De Raad is van mening dat,

gelet op de opmerkingen in het preadvies met betrekking tot de inschakeling door provincies en gemeenten van privaatrechtelijke stichtingen voor subsidieverlening en gelet op de algemene privatiseringstendens, de regeling van artikel 234 gemeentewet aandacht behoeft.

2.5 Tenslotte

Zoals in de inleiding aangegeven beoogt de Raad met dit advies en bijgaand preadvies een bijdrage te leveren aan de verdere discussie over functionele decentralisatie. De titel van het preadvies geeft treffend aan in welk stadium de discussie zich op dit moment nog bevindt. Ordening van de discussie door hantering van dezelfde begrippen en plaatsbepaling en inpassing van bestaande vormen van functionele decentralisatie in ons staatkundig bestel verdienen dan ook allereerst de aandacht. Dan zal ook kunnen blijken of de aantrekkingskracht van functionele organisatievormen niet mede bepaald wordt door de mogelijkheid in de schaduw te opereren.

Tegen deze achtergrond acht de Raad het thans niet opportuun en ook niet goed mogelijk beschouwingen van meer fundamentele aard te wijden aan de vraag of functionele decentralisatie in de toekomst een grotere rol zou moeten spelen in onze bestuurlijke organisatie. Beantwoording van die vraag vergt meer inzicht in en derhalve nader onderzoek naar ontwikkelingen die thans gaande zijn en waarop de preadviseurs in paragraaf 1 van hun preadvies wijzen. Zetten deze functionaliseringstendensen zich voort dan zal de ontwikkeling van een politiek-bestuurlijke visie op de vraag in hoeverre functionele decentralisatie kan bijdragen aan de inrichting van onze steeds pluriformer wordende samenleving nodig zijn. De Raad overweegt aan deze vraag en aan de privaatrechtelijke aspecten van functionele decentralisatie op een later tijdstip aandacht te besteden.

Conclusies en aanbevelingen uit het preadvies

1. Het begrip «functionele decentralisatie» omvat

- de grondwettelijke functionele decentralisatie (waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, en eventuele andere functionele openbare lichamen)
- personen en colleges, niet-hiërarchisch ondergeschikt (waaronder de besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen), belast met publiekrechtelijke bevoegdheden (aan te duiden als: zelfstandige bestuursorganen)
- rechtspersonen naar privaatrecht, bij of krachtens de wet ingesteld (aan te duiden als: zelfstandige bestuurslichamen)
- ambtelijke instellingen met een eigen bestuur en een eigen zelfstandig taakgebied (aan te duiden als: zelfstandige bestuursinstellingen).

Voor het gebruik van overheidsstichtingen spreke men liever van «privaatrechtelijke functionele decentralisatie».

Het begrip «zelfstandige bestuursorganen» ware te beperken tot organen met publiekrechtelijke bevoegdheden. Er is evenwel geen bezwaar tegen daaronder ook de zelfstandige bestuurslichamen en de zelfstandige bestuursinstellingen te rekenen.

«Een openbaar lichaam» is een aanduiding voor een rechtspersoon naar privaatrecht met een publiekrechtelijke organisatievorm.

2. over positieve criteria, negatieve criteria en randvoorwaarden dient een zekere communis opinio te groeien, opdat concrete initiatieven op het terrein van de functionele decentralisatie helder kunnen worden geanalyseerd en afgewogen.

De Minister van Binnenlandse Zaken dient een nota uit te brengen over functionele decentralisatie, in het bijzonder over de terminologie, de uitgangspunten, de positieve en negatieve criteria (eventueel toetsingspunten) en de randvoorwaarden. Deze nota dient op den duur, in samenwerking met de Minister van Justitie, te leiden tot Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek of tot bepalingen in algemene wetgeving (bij voorbeeld de Algemene Wet Bestuursrecht).

3. De instelling van elke functionele decentralisatievorm dient in het kader van de ambtelijke voorbereiding, voorafgaand aan het kabinet-beraad, ter toetsing te worden voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Toetsing vindt plaats aan de onder 2 genoemde uitgangspunten, criteria en randvoorwaarden.

4. Niet alleen bij het instellen van nieuwe functionele decentralisatievormen dient rekening te worden gehouden met de conclusies en randvoorwaarden als hierna geformuleerd. Ook de bestaande vormen dienen daaraan getoetst te worden.

5. De instelling van een openbaar register op de overheidsorganisatie dient te waarborgen, dat iedere burger of maatschappelijke organisatie, wanneer deze geconfronteerd wordt met een overheidsbesluit of -behandeling, snel en doelmatig inzicht kan verwerven in de bevoegdheden en andere specifieke kenmerken van elke (functionele) organisatievorm. Het register dient te worden beheerd door de Minister van Binnenlandse Zaken. Het verdient voorts aanbeveling elke twee jaar een geactualiseerd overzicht in boekvorm te laten verschijnen.

6. Functionele decentralisatie omvat een aantal bijzondere varianten van overheidsorganisatie, die kunnen bijdragen aan een doelmatig, democratisch en rechtsstatelijk bestuur. Als zodanig dient functionele

decentralisatie in de algemene discussies over de inrichting van het openbaar bestuur niet «op voorhand» negatief te worden benaderd.

7. Functionele decentralisatie vormt een differentiatie ten opzichte van de hoofdstructuur van de publiekrechtelijke overheidsorganisatie, bestaande uit de «organen en lichamen van algemeen bestuur»:

- wat betreft de centrale overheid: wetgever, Kroon en minister
- wat betreft de provincies: provinciale staten, gedeputeerde staten en commissaris van de Koningin
- wat betreft de gemeenten: gemeenteraad, burgemeester en wethouders en de burgemeester.

Functionele decentralisatie kan slechts aanvullend functioneren en mag niet de taakvervulling van de tot de hoofdstructuur behorende organen en lichamen belemmeren.

8. De instelling van een tot de functionele decentralisatie te rekenen organisatievorm dient uitvoerig «gemotiveerd» te worden, mede in het licht van de grondwettelijke hoofdstructuur van de overheidsorganisatie. In de motivering dient aandacht geschonken te worden aan positieve criteria, negatieve criteria en randvoorwaarden.

9. Criteria die een absolute hinderpaal voor functionele decentralisatie opleveren, zijn:

- a. strijd met wet of grondwet
- b. hoge mate van algemeen-politieke draagwijdte van de te verrichten taken
- c. niet te voorkomen belemmering van organen van algemeen bestuur.

10. Als positieve criteria voor functionele decentralisatie kunnen de volgende overwegingen worden aangehouden:

- a. Ontlasting of, om principiële redenen, ontheffing van de politieke top
- b. Correctie op negatieve aspecten bureaucratie
- c. Andere schaal van belangenbehartiging
- d. Inbreng specifieke deskundigheid
- e. Inbreng maatschappelijke organisaties
- f. Inbreng bijzondere groepen van belanghebbende individuen
- g. Onttrekking aan bepaalde algemene regels van de rijksdienst
- h. Publiekrechtelijk bestuur ten aanzien van een afgezonderd publiek vermogen.

Positieve criteria dienen tezamen met negatieve criteria en randvoorwaarden het afwegingskader te vormen voor een concrete beslissing over de instelling en inrichting van een functionele decentralisatievorm.

11. Als negatieve criteria voor functionele decentralisatie kunnen de volgende overwegingen worden aangevoerd:

- a. De oogklep-eigenschap
- b. Verstoring van de taakuitoefening van andere overheden
- c. Relatief mindere democratische legitimatie
- d. Relatief gebrek aan flexibiliteit
- e. Vermindering algemene politiek-bestuurlijke controle
- f. Gevaar van minder rechtsstatelijk functioneren
- g. Gevaar van minder doelmatig functioneren.

Een deel van de negatieve criteria kan worden weggenomen door het bij de instelling en inrichting rekening houden met de hierna te noemen randvoorwaarden. Een aantal van de negatieve criteria zal in de ogen van sommigen juist als positieve criteria worden aangemerkt (bij voorbeeld e.).

12. Bij de instelling en inrichting van functionele decentralisatievormen waren de volgende randvoorwaarden aan te houden:
- a. Functionele decentralisatievormen dienen bij of krachtens de wet te worden ingesteld; de hoofdlijnen van de inrichting dienen bij wet te worden geregeld. Het gebruik van overheidsstichtingen ter verwezenlijking van overheidsdoelstellingen dient slechts plaats te vinden na voorafgaande toestemming bij wet, in welke wet tevens wordt aangegeven aan welke voorwaarden de statuten dienen te voldoen.
 - b. Doelstellingen en taken van functionele decentralisatievormen dienen zo nauwkeurig mogelijk omschreven te worden ter afbakening van de organen en lichamen van algemeen bestuur.
 - c. Typische overheidsbevoegdheden van publiekrechtelijke aard, alsmede privaatrechtelijke bevoegdheden ter verwezenlijking van een publiek beleid worden niet overgedragen dan bij of krachtens de wet, in welk kader tevens aandacht wordt geschonken aan samenstelling, werkwijze, controle en rechtsbescherming.
 - d. De samenstelling van besturen van functionele decentralisatievormen dient representatief te zijn voor de groep personen of organisaties die met de besluiten van die besturen geconfronteerd worden, tenzij het gaat om deskundigencolleges. Dit uitgangspunt vraagt om een onderzoek naar de representativiteit van organisaties, die op enigerlei wijze bij de samenstelling van die besturen worden betrokken, in relatie tot het deel van de samenleving dat met de besluitvorming van die organen wordt geconfronteerd.
 - e. Deskundigencolleges dienen indien mogelijk te worden samengesteld zonder inbreng van maatschappelijke organisaties. Deskundigen dienen te functioneren zonder last of ruggespraak met groeperingen, waarmee zij zich verwant voelen.
 - f. Op functionele decentralisatievormen dient de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing te zijn. Voorts dienen in de wettelijke regeling terzake van de inrichting van de decentralisatievorm regels te worden opgenomen met betrekking tot de besluitvorming door het orgaan naar het model van het Voorontwerp Algemene Wet Bestuursrecht (of latere ontwerpen), zolang deze nieuwe wet nog niet automatisch op deze organen van toepassing is.
 - g. De functionele organisatie dient te worden verplicht tot het publiceren van beleidsregels of het anderszins naar buiten toe periodiek kenbaar maken van het beleid dat zal worden gevoerd. In de wet dient de verplichting van een jaarverslag, omvattende het gevoerde beleid en het financiële beheer, te worden opgenomen.
 - h. De bewerktuiging van een functionele decentralisatievorm met kwalitatief goede bestuurders en voldoende en kwalitatief goede ambtenaren, alsmede niet personele middelen dient dusdanig te zijn, dat de organisatie voor haar taak is berekend.
 - i. Er dient een heldere en ondubbelzinnige toedeling aan hogere organen te zijn van bevoegdheden van politiek-bestuurlijke controle. Zulks is noodzakelijk om te weten hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid reikt.
 - j. Het politiek-bestuurlijk toezicht dient te voldoen aan het beginsel van het beperkte toezicht en aan het beginsel van de legaliteit van het toezicht.
 - k. Functionele decentralisatievormen dienen te vallen onder de werking van de Wet Nationale ombudsman en onder de controle van de Algemene Rekenkamer. De feitelijke capaciteit van deze controle-organen moet op de omvang van de taak met betrekking tot de functionele decentralisatie in al zijn verschijningsvormen zijn toegesneden.
 - l. Functionele decentralisatievormen mogen niet in de gelegenheid zijn de generale taakbehartiging door provincies en gemeenten te

doorkruisen. Daartegen dient de desbetreffende wettelijke regeling waarborgen te bevatten. De coördinatieplicht van de commissaris van de Koningin ten aanzien van rijksambtenaren moet zich ook uitstrekken tot zelfstandige bestuursorganen.

- m. Tegen een beschikking van een zelfstandig bestuursorgaan dient beroep op een administratieve rechter open te staan na voorafgaande bezwaarschriftenprocedure bij het orgaan zelf.
- n. De privaatrechtelijke zelfstandigheid dient niet een automatisch sequeel te zijn van de publiekrechtelijke zelfstandigheid. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid dient te voldoen aan afzonderlijke criteria. In geval van toekennen van rechtspersoonlijkheid dient de controle op de financiële administratie te worden gewaarborgd.
- o. De instelling van een functionele decentralisatievorm mag niet leiden tot het door die organisatie opleggen c.q. afwentelen van lasten aan/op burgers die eigenlijk langs de weg van de belastingen zou moeten worden opgelegd.
- p. Voorafgaand aan de instelling van een functionele decentralisatievorm dient een kosten/baten-analyse te worden gemaakt, waarbij, in het geval van bestaande taakbehartiging, de wijziging ten opzichte van de huidige situatie dient te worden betrokken.

Uit: Zelfstandige bestuursorganen in soorten;
Mr. J.L. Boxum, drs. J. de Ridder en prof. mr. M. Scheltema
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde – Groningen
Kluwer, Deventer 1989

HOOFDSTUK 11.

AANBEVELINGEN

11.1. Inleiding

Een heroriëntatie op de inrichting van de rijksdienst is noodzakelijk; daarover zijn velen het zo langzamerhand wel eens. Over de richting die zo'n heroriëntatie uit zou moeten gaan bestaat minder eensgezindheid. Er is een tendens om met name uitvoerende eenheden van de rijksdienst meer autonomie te geven. Deze tendens wordt hoofdzakelijk gevoed vanuit bedrijfskundige overwegingen, waarbij de eigenaardigheden van de publieke organisatie weinig aandacht krijgen. Een vorm van zelfstandiging die het eigen karakter van de overheidstaak juist centraal stelt is het zelfstandig bestuursorgaan. Zelfstandige bestuursorganen zijn in het Nederlandse openbaar bestuur vaak met een zekere scepsis benaderd. Het feit dat deze organen een zekere zelfstandigheid ten opzichte van de minister bezitten, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt, werd door velen als een wezenlijke inbreuk op ons bestuursstelsel gezien. Toch zijn er inmiddels ongeveer 600 zelfstandige bestuursorganen. Systematisch onderzoek naar het functioneren daarvan is nog niet gedaan. In dit onderzoek is daarom het verschijnsel zelfstandig bestuursorgaan meer empirisch bestudeerd. Centraal daarbij stond een aantal case studies, uiteraard voorafgegaan door een verkenning van hetgeen op grond van meer theoretische beschouwingen van het optreden van dergelijke organen verwacht zou mogen worden. Een beknopte studie van de ervaringen in Zweden, waar dit de gewone bestuursvorm is en de departementen derhalve zeer klein zijn, werd eveneens verricht.

Naast de resultaten van het onderzoek, die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven, formuleren wij een aantal aanbevelingen. Zij geven aan wat naar onze mening op basis van hetgeen nu onderzocht is, plausibel kan worden aanbevolen. Daarbij moet bedacht worden dat het nu verrichte onderzoek een in hoofdzaak verkennend karakter heeft gehad, waarbij onder meer een drietal zelfstandige bestuursorganen uitvoerig is bestudeerd. Het is goed mogelijk dat verder onderzoek zal nopen tot aanvulling, wijziging of nuancering van deze aanbevelingen.

Aanbevelingen uit onderzoek naar zelfstandige bestuursorganen van prof. Scheltema c.s.

De aanbevelingen zijn enigszins pregnant in stellingen geformuleerd en daarna kort toegelicht, in hoofdzaak onder verwijzing naar de resultaten van het onderzoek.

Hier zij voor een goed begrip van de aanbevelingen nog even herhaald wat in dit onderzoek onder zelfstandige bestuursorganen wordt verstaan. Het zijn publiekrechtelijke organen van centrale overheid, aan wie de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen, zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is.

De zelfstandigheid van deze organen houdt in, dat een hiërarchische ondergeschiktheidsverhouding tot een minister ontbreekt, waardoor de ondergeschiktheid geen basis kan zijn voor een minister om algemene of

bijzondere aanwijzingen te geven. Een minister heeft slechts bevoegdheden ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan, voorzover hem in de bijzondere publiekrechtelijke regeling die bevoegdheden zijn verleend.

Privaatrechtelijke organisaties, zoals stichtingen, waarop het organisatierecht van boek 2 BW van toepassing is, vatten wij niet onder het begrip zelfstandig bestuursorgaan, evenmin als organen die zijn ingesteld door of die zijn verbonden aan provincies of gemeenten.

11.2 Aanbevelingen

Stelling 1

Het opdragen van een taak aan een zelfstandig bestuursorgaan is een deugdelijk instrument voor het oplossen van problemen in de rijksdienst, die samenhangen met het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In ons land bestaan veel zelfstandige bestuursorganen, terwijl regelmatig voorstellen worden gedaan om nieuwe in te stellen. In Zweden is dit de normale bestuursvorm voor het uitvoeren van bestuurszaken door de centrale overheid, en daar functioneren deze organen ook zodanig dat niet wordt overwogen er verandering in aan te brengen. In Zweden wordt juist getracht om deze organisatievorm te benutten voor verdere verbetering van het openbaar bestuur.

Uit het onderzoek blijkt dat zelfstandige bestuursorganen voordelen kunnen bieden en bestuurstaken naar tevredenheid kunnen uitvoeren. Langs deze weg kan een aantal bestuurlijke problemen die samenhangen met het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid worden vermeden. Het ontbreken van ondergeschiktheid aan de minister, en daardoor ook van ministeriële verantwoordelijkheid voor het zelfstandig bestuursorgaan, behoeft geen bezwaar te zijn voor een – kennelijk ook naar het oordeel van het parlement – voldoende sturing door de minister van die taak. De sturing vanuit de politiek kan zelfs bij een zelfstandig bestuursorgaan doelmatiger zijn dan in geval de taak onder verantwoordelijkheid van een minister wordt uitgevoerd. Het is echter afhankelijk van de aard van de taak en de regeling door de wetgever of de voordelen worden bereikt en nadelen – zoals verstarring van het beleid of onvoldoende beleidscoördinatie – worden vermeden.

Stelling 2

Er bestaat een groot aantal zelfstandige bestuursorganen die op zeer uiteenlopende gronden zijn ingesteld. Door de steeds incidenteel genomen beslissingen over de instelling van zelfstandige bestuursorganen bestaat het gevaar dat de algemene consequenties van deze bestuursvorm onvoldoende worden doordacht, met als gevolg een onvoldoende regeling van essentiële onderwerpen.

Hoewel er veel zelfstandige bestuursorganen zijn, heeft men tot dusver bij iedere instelling specifieke overwegingen in de besluitvorming laten prevaleren. Gaat men echter na welke motieven de wetgever voor ogen hebben gestaan, dan zijn deze in een beperkt aantal groepen in te delen. Veel voorkomende motieven zijn:

- een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om deskundigen, die voor de behartiging van de taak nodig zijn, met de besluitvorming te belasten,
- een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om een taak onafhankelijk van de regering te doen behartigen;

– een zelfstandig bestuursorgaan biedt de mogelijkheid om aan de medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties gestalte te geven.

Doordat de wetgever ieder zelfstandig bestuursorgaan op zichzelf beschouwt, vindt onvoldoende doordenking plaats van de algemene vragen die zich bij die instelling voordoen, en wordt ook onvoldoende lering getrokken uit de ervaringen die met al bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn opgedaan. Zo komt het voor dat onvoldoende duidelijk wordt geregeld welke bevoegdheden de minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan heeft – toch een punt van groot belang – en wordt veelal geen aandacht besteed aan de wijze waarop de controle op de taakuitoefening optimaal kan worden geregeld. Dit laatste wordt geïllustreerd door het systematisch niet van toepassing zijn van de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Wet Nationale ombudsman op zelfstandige bestuursorganen zonder dat daarvoor een goede reden bestaat. Een voorbeeld van een onduidelijke verhouding tot de minister bestaat bij de onderzochte casus van de Ziekenfondsraad, waar niet zeker is of de minister al dan niet over een aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de raad beschikt.

Stelling 3

Naast zelfstandige bestuursorganen worden ook andere constructies gebruikt om bestuurstaken zelfstandig ten opzichte van de minister uit te oefenen, zoals contractmanagement en het opdragen van taken aan privaatrechtelijke organen. Mits goed geregeld verdienen zelfstandige bestuursorganen de voorkeur.

Tegenwoordig wordt «verzelfstandiging» van bestuurstaken ten opzichte van de regering veelvuldig bepleit. Er zijn verschillende juridische constructies waarmee wordt beoogd een dergelijke zelfstandiging te bereiken. Zo wordt binnen de departementen via contractmanagement beoogd intern zelfstandigheid te creëren. Een voorbeeld van een dergelijk intern contract is het «managementcontract», gesloten tussen de Staatssecretaris voor Volkshuisvesting, de Secretaris-generaal en de Directeur-generaal voor Volkshuisvesting.¹ Een ander voorbeeld is de bijzondere positie die binnen het Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Informatiseringsbank is toegekend.

Bij een dergelijke interne verzelfstandiging wordt de exclusiviteit van de externe verantwoordelijkheid van de minister voor de taakbehuuriging onverlet gelaten. Terecht werd over het eerstgenoemde «managementcontract» door de heer Bolkestein in de Tweede Kamer opgemerkt dat bij deze interne werkafpraak de ministeriële verantwoordelijkheid volledig blijft bestaan.²

Het nadeel van deze technieken is dat zij een zelfstandigheid suggereren, die juridisch gezien niet bestaat. Daardoor is een juridische regeling van de verhouding tussen de minister en degene die de taak uitoefent niet mogelijk: de ondergeschiktheidsrelatie blijft volledig bestaan. Uit het onderzoek blijkt dat bij zelfstandige bestuursorganen de formeel-juridische en de feitelijke afstand tot de minister duidelijk verband met elkaar houden (zie stelling 5), alsook dat een beroep op de juridische regeling in de verhouding tussen regering en parlement wordt aanvaard.

Nu uit studies naar het functioneren van de centrale overheid naar voren komt dat juist de politieke verantwoordelijkheid de zelfstandige behartiging van taken belemmert, zal contractmanagement geen adequaat antwoord op dit probleem kunnen zijn: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft in dat geval volledig bestaan. Uit het onderzoek blijkt

¹ Bijlage Handelingen II Vergaderjaar 1987–1988.

² Handelingen II 1987–1988, p. 4221 en 4222.

dat dit bij zelfstandige bestuursorganen niet alleen juridisch, maar ook feitelijk anders is.

Het opdragen van bestuurstaken aan privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen of verenigingen kan wel gepaard gaan met vormen van zelfstandigheid, vergelijkbaar met die bij zelfstandige bestuursorganen. Het organisatorisch arrangement wordt in dergelijke gevallen beheerd door regels van privaatrechtelijk organisatierecht, zoals die onder meer zijn neergelegd in boek 2 BW. Hoewel het privaatrecht wel mogelijkheden kent om een zelfstandige taakbehuuriging te combineren met een bepaalde mate van regeringsinvloed, zijn de regels waardoor een privaatrechtelijk arrangement wordt beheerd primair toegesneden op het privaatrechtelijk rechtsverkeer.

Uit het onderzoek blijkt dat het goed regelen van de verhouding tussen bestuursorgaan en minister en van de waarborgen van rechtsbescherming en controle bij zelfstandige bestuursorganen al niet eenvoudig is. In dit opzicht ontstaan bij het opdragen van bestuurstaken aan privaatrechtelijke rechtspersonen nog aanzienlijk meer problemen. Vragen over de toepasselijkheid van regelingen met betrekking tot rechtsbescherming, openbaarheid, toezicht door de Nationale ombudsman en de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht en dergelijke zijn moeilijker te beantwoorden, terwijl voor de regeling van de verhouding tussen minister en bestuursorgaan minder mogelijkheden bestaan. Zo zal het vernietigingsrecht en het goedkeuringsrecht niet op dezelfde wijze geregeld kunnen worden als bij publiekrechtelijke organen. De ondoorzichtigheid van de toepasselijke rechtsregels zal daardoor toenemen.

Meer in het algemeen kan men zeggen dat het publiekrecht een aantal waarborgen bevat voor een goede uitvoering van een bestuurstaak. Blijft men een taak als een echte bestuurstaak zien, dan behoort men deze waarborgen niet te ondergraven door die taak aan een privaatrechtelijk orgaan op te dragen. Uiteraard ligt het anders indien men een bepaalde taak niet meer als een overheidstaak ziet, maar haar uitbesteedt aan privaatrechtelijke organisaties. Dan zal het echter niet meer gaan om de uitoefening van bevoegdheden die aan publiekrechtelijke wetgeving worden ontleend.

Stelling 4

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakbehuuriging door een zelfstandig bestuursorgaan is beperkt tot het gebruik van de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan. Anders dan wel werd verondersteld, wordt deze beperking in de parlementaire praktijk aanvaard, mits maar duidelijk voor de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan is gekozen.

De afstand tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister is in de eerste plaats rechtens relevant omdat het de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement bepaalt. Door de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen wordt de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in vergelijking met een taakbehuuriging onder hiërarchische leiding van de minister verminderd. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakbehuuriging van een zelfstandig bestuursorgaan jegens het parlement volgt uit de omvang van de bevoegdheden waarover de minister beschikt. De minister is uitsluitend verantwoordelijk voor de wijze waarop hij van zijn eigen bevoegdheden gebruik maakt. Een dergelijke juridische beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement treedt niet op bij interne verzelfstandiging in een departement.

Als een algemeen bezwaar tegen zelfstandige bestuursorganen wordt vaak aangevoerd, dat in de parlementaire praktijk een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid niet zal worden aanvaard en dat de minister toch ten volle verantwoordelijk zal worden gehouden voor de taakbeëindiging. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet het geval hoeft te zijn. Als duidelijk is vastgelegd, dat het zelfstandig bestuursorgaan een eigen verantwoordelijkheid draagt, wordt door het parlement geaccepteerd, dat de minister slechts verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik dat hij van zijn eigen bevoegdheden maakt. Uiteraard is het in dit verband van groot belang over welke bevoegdheden de minister beschikt. Ruime bevoegdheden om zelfstandige bestuursorganen te beïnvloeden scheppen een ruime omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is de wetgever die deze bevoegdheden bepaalt, c.q. kan bepalen.

Stelling 5

De praktijk laat zien dat er een grote variatie mogelijk is in de afstand tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan. De afstand tot de minister komt formeel tot uitdrukking in de bevoegdheden van de minister ten opzichte van het zelfstandig bestuursorgaan, en feitelijk in de invloed die de minister daadwerkelijk op het orgaan uitoefent. Tussen de formele en de feitelijke afstand blijkt in de onderzochte gevallen een duidelijk verband te bestaan.

Dat een bestuursorgaan zelfstandig is, houdt in dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. In literatuur over zelfstandige bestuursorganen wordt doorgaans in zeer algemene zin aangeduid welke gevolgen door de zelfstandigheid ten opzichte van de minister ontstaan. Er kan echter een grote variatie bestaan in de afstand van zelfstandige bestuursorganen tot de minister. De minister kan over zeer geringe of over zeer ruime bevoegdheden jegens het orgaan beschikken. De minister beschikt over zeer weinig bevoegdheden als slechts door middel van een AMvB (uitgevaardigd door de regering) de randvoorwaarden, waaronder het zelfstandig bestuursorgaan kan functioneren, kunnen worden aangegeven. Hij beschikt over zeer ruime bevoegdheden als hij naast het geven van algemene aanwijzingen, ook over toezichtsbevoegdheden jegens het orgaan beschikt.

Feitelijk kan de minister zeer geringe of zeer vergaande invloed ten opzichte van een orgaan aanwenden. Er bestaat bij alle drie de hier onderzochte organen in grote lijnen een duidelijk verband tussen de formele bevoegdheden van een minister ten opzichte van een orgaan en de invloed die in feite wordt uitgeoefend. Hoewel ook andere machtsbases dan de formele bevoegdheden van betekenis kunnen zijn voor de feitelijke invloed van een minister op een orgaan, structureren de formele bevoegdheden in belangrijke mate de feitelijke afstand die tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister bestaat.

In verband met de afstand van zelfstandige bestuursorganen tot de minister kunnen bepaalde veronderstelde effecten van zelfstandigheid zich in sterke mate voordoen of kunnen effecten zich in het geheel niet voordoen. Door bewust de afstand vast te leggen kunnen bepaalde voordelen van zelfstandige bestuursorganen dan ook meer worden benadrukt, of kunnen bepaalde nadelen worden weggenomen dan wel verzacht. De wetgever dient derhalve de formele afstand tussen beide organen te regelen met het oog op de feitelijke afstand die hij wenst. De gewenste afstand zal afhangen van het motief voor het verlenen van zelfstandigheid, van de kenmerken van de taak en van de behoefte aan sturing door de minister.

Stelling 6

Verschillende taken vereisen een verschillende mate van sturing. Zelfstandige bestuursorganen bevorderen de mogelijkheid voor een minister om op maat te sturen, niet alleen als terughoudendheid wenselijk wordt geacht, maar ook wanneer relatief grote sturing nodig is.

Verondersteld is wel dat de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan vanzelfsprekend leidt tot vermindering van de invloed en sturingsmogelijkheden van de minister, wanneer men een vergelijking maakt met taakuitoefening door een aan de minister ondergeschikte dienst.

Voorop moet worden gesteld dat de mate van sturing die de wetgever wenst niet steeds dezelfde is. Soms wenst de wetgever uitdrukkelijk dat bepaalde (individuele) beslissingen aan de invloed van de minister onttrokken worden omdat deskundigheid (Verzekeringskamer) of partijdigheid (Commissie Vervoervergunningen, Kiesraad) de doorslag moeten geven.

Het is noodzakelijk dat de wetgever die beïnvloedingsinstrumenten aan de minister toekent die in overeenstemming zijn met de mate van sturing die gewenst wordt geacht. Indien dat het geval is, blijkt de minister in het algemeen de gewenste sturing inderdaad te kunnen bereiken. Ook indien men een verregaande mogelijkheid van sturing door de minister wenst, is dit bij een zelfstandig bestuursorgaan mogelijk.

Aannemelijk is dat het ontbreken van een ondergeschiktheidsrelatie althans in een aantal gevallen een adequate sturing eerder bevordert dan belemmert. Dit hangt samen met het feit dat de minister bij een zelfstandig bestuursorgaan selectief kan sturen. Hij kan een groot aantal beslissingen in eerste instantie aan het zelfstandig bestuursorgaan overlaten, maar zelf formeel of informeel in de besluitvorming ingrijpen indien hij meent dat daaraan behoefte bestaat. Hij kan derhalve zijn sturingsinspanning in hoofdzaak beperken tot die onderdelen, waarbij hij het op grond van politieke of beleidsmatige overwegingen nodig vindt handelend op te treden.

Stelling 7

De instelling van een zelfstandig bestuursorgaan leidt tot een geringe belasting van de departementale top en tot een parlementaire controle die zich op hoofdlijnen concentreert.

Naast de betekenis van zelfstandige bestuursorganen voor de juridisch relevante omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en de sturingsmogelijkheden voor de minister is de zelfstandigheid van belang voor het feitelijk functioneren van de minister en de ambtelijke top en de controle van het parlement op het beleid.

Een belangrijke overweging die in het algemeen wordt geuit ten faveure van het op afstand van de minister zetten van bestuur is de wens de departementale top te ontlasten. Uit het onderzoek is naar voren gekomen, dat de formele zelfstandigheid inderdaad een belangrijke bijdrage levert aan een geringe belasting van de top. Dit gevolg van zelfstandigheid is groter naarmate de afstand tussen het orgaan en de minister groter is. Als de minister slechts de bevoegdheid heeft om de randvoorwaarden waaronder het zelfstandig bestuursorgaan kan functioneren vast te leggen, is de belasting van de departementale top zeer gering. Ook echter als de minister ruime bevoegdheden heeft om een orgaan tot in detail te beïnvloeden is de belasting relatief gering, omdat de eigen verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan als een buffer tegen politieke belasting fungeert. Het feit dat de minister over ruime bevoegdheden beschikt maakt in zo'n situatie wel gerichte

bemoeienis mogelijk, maar de eigen verantwoordelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan schept voor de minister ook de mogelijkheid om zich langer afzijdig te houden van de behartiging van de taak. De eigen verantwoordelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan heeft zo als gevolg, dat de minister meer selectief kan zijn in de besteding van zijn schaarse tijd. De casus van de Ziekenfondsraad laat zien, dat de minister daarvan ook gebruik maakt.

Een hiermee samenhangend effect betreft de aard van de parlementaire controle. De zelfstandige positie van de zelfstandige bestuursorganen bevordert, dat veel informatie over de uitvoering publiekelijk beschikbaar is. Uit het onderzoek komt naar voren, dat de aandacht van het parlement voor de behartiging van een taak niet altijd spoot met de bevoegdheden van de minister terzake. De aandacht van het parlement is vaak gericht op kwesties, die tot de competentie van een zelfstandig bestuursorgaan behoren. Parlementaire controle wordt vaak geactiveerd op basis van concrete beslissingen van zelfstandige bestuursorganen. Maar het gevolg van de eigen verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan is wel, dat de controle van het parlement met betrekking tot de betreffende taak zich eerder richt op de vraag in hoeverre de hoofdlijnen van beleid wijziging behoeven. Dit is overigens meer het geval naarmate de afstand tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan groter is.

Stelling 8

De instelling van een zelfstandig bestuursorgaan bevordert een taakbehartiging volgens een vaste lijn met een duidelijke waarborg voor gelijke behandeling. Wordt een wijziging van de gekozen lijn op grond van gewijzigde politieke inzichten gewenst, dan kan die veelal slechts worden doorgezet indien de minister over voldoende bevoegdheden beschikt.

De effecten van zelfstandigheid op de wijze waarop een taak wordt behartigd, hangen sterk af van de wijze waarop een zelfstandig bestuursorgaan is ingericht. De volgende effecten kunnen echter van zelfstandigheid als zodanig worden verwacht.

Een zelfstandig bestuursorgaan draagt zelf geen politieke verantwoordelijkheid jegens het parlement. Daardoor bestaat bij een zelfstandig bestuursorgaan een sterke neiging om zich te verbinden aan een uitgezette koers en heeft het in geringe mate de neiging of de vrijheid om op grond van externe druk van die eigen uitgezette koers af te wijken. Inschakeling van een zelfstandig bestuursorgaan heeft daarom als te verwachten gevolg, dat de behartiging van de taak volgens een vaste lijn zal verlopen. Daarmee wordt een gelijke behandeling van individuele burgers bevorderd.

De opvattingen over de wenselijkheid van een constante lijn in de taakbehartiging kunnen verschillen. Het bovenstaande kan tevens impliceren, dat een zelfstandig bestuursorgaan onder omstandigheden slechts weinig geneigd zal zijn om veranderende politieke en maatschappelijke inzichten in het eigen beleid te verwerken. Consequentheid kan dan worden ervaren als starheid.

De mate waarin een orgaan bereid zal zijn om het beleid aan te passen aan veranderende maatschappelijke inzichten zal overigens ook afhankelijk zijn van de samenstelling van het orgaan. Van een orgaan waarin maatschappelijke groeperingen zijn vertegenwoordigd, kan men verwachten dat deze eerder fundamentele wijzigingen van in de maatschappij levende inzichten zal verwerken in het eigen beleid. Indien de mogelijkheid tot fundamentele beleidswijzigingen op grond van veranderende inzichten van de minister wenselijk wordt geacht binnen een bestaand wettelijk kader, zullen de bevoegdheden van de minister

zodanig moeten zijn, dat hij in staat is om gewenste beleidswijzigingen door te voeren. De afstand van de minister tot het orgaan moet dan niet te groot zijn.

Stelling 9

In het algemeen kan niet gesteld worden dat zelfstandige bestuursorganen coördinatie belemmeren. Het blijkt sterk van de omstandigheden af te hangen wat de effecten van een zelfstandig bestuursorgaan op de coördinatie met andere overheidstaken zijn.

Bij de in dit onderzoek betrokken cases blijken aanmerkelijke verschillen te bestaan in de mate waarin coördinatie met andere overheidstaken wordt aangebracht. In de eerste plaats kan het zijn dat coördinatie door de wetgever juist onwenselijk wordt geacht, omdat de behartiging van bepaalde belangen niet mag worden verweven met de behartiging van andere belangen. Mits een adequate constructie wordt gekozen, kan een zelfstandig bestuursorgaan een bijdrage leveren aan het vermijden van ongewenste coördinatie. Ook als een taak gekenmerkt wordt door het feit dat veel coördinatie moet worden aangebracht met andere taken, behoeft een zelfstandig bestuursorgaan daarvoor niet een belemmering te zijn, mits de constructie daarop is ingericht. Daarbij is het met name van belang in hoeverre een orgaan voor de behartiging van zijn taak zelf behoefte heeft aan coördinatie. Waar dit niet het geval is, kan de zelfstandige positie belemmerend voor de coördinatie zijn. De minister dient dan te beschikken over voorzieningen die een goede afstemming met andere taken mogelijk maken.

Stelling 10

Om recht te doen aan de veelvormigheid in soorten taken, effecten die men wil bereiken en in de sturingsmogelijkheden is het gewenst om te differentiëren in soorten zelfstandige bestuursorganen. Dat kan door een aantal typen van zelfstandige bestuursorganen te ontwerpen, die bij het instellen van een dergelijk orgaan tot uitgangspunt kunnen dienen.

Bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen zijn tot dusver steeds weer opnieuw constructies gemaakt, zonder dat men rekening heeft gehouden met de ervaringen die met reeds bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn opgedaan. Vaak is men zich bij de instelling van een orgaan niet bewust geweest van de mate van zelfstandigheid die aan het orgaan is toegekend. Zelfs was men zich niet altijd bewust van het feit dat men überhaupt zelfstandigheid toekende.

Het gevolg van deze ontwikkeling is, dat er een grote verscheidenheid aan organisatievormen is ontstaan, hetgeen tot ondoorzichtige structuren en grote onduidelijkheid over de gevolgen van de inschakeling van zelfstandige bestuursorganen heeft geleid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het mogelijk is een meer beperkt aantal soorten in de huidige bonte verscheidenheid aan organen te onderscheiden.

Door bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen uit te gaan van een aantal te ontwerpen standaardtypen waarvan de consequenties in grote lijnen bekend zijn, kan men in de ondoorzichtigheid en onduidelijkheid over de gevolgen van zelfstandige bestuursorganen verbeteringen aanbrengen. Uiteraard zal voor elk afzonderlijk orgaan de mogelijkheid moeten blijven bestaan om de inrichting toe te snijden op een specifieke situatie. Door echter vanuit een beperkt aantal typen te werken kan aanmerkelijke verbetering in de juridische doorzichtigheid van zelfstandige bestuursvormen en de duidelijkheid van te verwachten consequenties voor de feitelijke behartiging van taken en het functio-

neren van de bestuurlijke organisatie worden bereikt. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement en verwachtingen over hoe een orgaan zal functioneren kunnen dan vooraf duidelijker worden geëxpliciteerd.

De formulering van een aantal typen biedt ook mogelijkheden om daaraan regels te koppelen met betrekking tot de eisen die aan een in te stellen orgaan zijn te stellen. Op langere termijn zou voor ieder type afzonderlijk vastgelegd kunnen worden, van welke kenmerken van het model niet mag worden afgeweken, en op welke onderdelen en in welke mate bij een concreet orgaan van een bepaald type dat wel kan.

Op basis van het empirisch deel van dit onderzoek kan een drietal typen worden geformuleerd. De typen worden enerzijds gekarakteriseerd door het doel dat met de zelfstandigheid is beoogd en anderzijds met de kenmerken van de taak die het orgaan moet behartigen.

Deze typen zijn gebaseerd op de drie hier in de case studies onderzochte organen. Uit het onderzoek naar de motieven voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen komen nog drie groepen organen naar voren, die mogelijk zijn uit te werken tot typen. Nader onderzoek is wenselijk naar de verdere ontwikkeling van deze typologie.

Stelling 11

Indien een taak gekenmerkt wordt door een duidelijke wettelijke doelstelling en behartiging van een afgebakend belang betreft dat vooral door deskundigen goed te beoordelen is, is een zelfstandig bestuursorgaan van het «deskundigen-type» het meest aangewezen.

Een dergelijk bestuursorgaan kenmerkt zich door de volgende elementen:

- a. samenstelling uit deskundigen, door de regering te benoemen;*
- b. door de wetgever beperkte bevoegdheden tot regelgeving voor de minister, met name de randvoorwaarden betreffende; daarnaast geen bevoegdheden tot beleidsbepaling door de minister;*
- c. geen bevoegdheden van de minister tot ingrijpen in individuele beslissingen.*

Kenmerkend voor dit type orgaan is, dat het oordeel van terzake deskundigen volledig de doorslag geeft in de besluitvorming bij de behartiging van de taak. Een dergelijk type kan vooral geëigend zijn bij taken die weinig verweven zijn met andere taken of waarvan het gowenst wordt geacht dat geen verweving met andere taken optreedt. De afstand tot de minister is groot. De minister of de regering hebben slechts de bevoegdheid om de randvoorwaarden, waaronder het orgaan kan functioneren, aan te geven. Ook maatschappelijke organisaties hebben geen zeggenschap bij de behartiging van de taak. Er dienen waarborgen te zijn, dat de taakbehartiging inhoudelijk niet via de toewijzing van personele en financiële middelen wordt beïnvloed.

Dit type orgaan behoort in ieder geval de volgende juridische kenmerken te hebben:

In de formele wet dienen de taak, de doelstelling, de algemene regels waaraan de behartiging van de taak moet voldoen en de aard van de samenstelling van het orgaan te worden vastgelegd.

De leden van het bestuur van het orgaan dienen bij Kroonbesluit te worden benoemd. De benoemingsprocedure dient waarborgen te bevatten, dat de te benoemen leden over voldoende deskundigheid terzake van de taak beschikken.

Alleen bij AMvB mogen door de regering randvoorwaarden, die de behartiging van de taak mogelijk maken, worden vastgesteld. De minister behoort niet te beschikken over de bevoegdheid om algemene regels aangaande de inhoud van het te voeren beleid te geven. Ook een

goedkeurings- of vernietigingsbevoegdheid terzake van de inhoudelijke besluiten van het orgaan is ongewenst.

Op grond van de beschikbare onderzoeksgegevens zou men van een dergelijk type de volgende effecten kunnen verwachten.

De politieke sturing van de taakbehartiging zal gering zijn. De politieke en ambtelijke top wordt zeer weinig belast met problemen bij de taakbehartiging. Men kan verwachten dat de minister zijn overgebleven taak, het vastleggen van de noodzakelijke voorwaarden voor het functioneren van het orgaan, duidelijk zal invullen. Door het volledig ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid van de eigenlijke taakbehartiging, zal het parlement hem ook niet nadrukkelijk kunnen aanspreken op die taakbehartiging, hoewel er wel parlementaire belangstelling voor die taak als zodanig kan blijven bestaan. Een dergelijke constructie kan in sterke mate bevorderen dat de aandacht van de politieke organen zich vooral zal vertalen in de vraag of de randvoorwaarden voldoende.

Voor de taakbehartiging zelf betekent een dergelijk orgaan dat het een grote mate van consequentheid, gericht op de behartiging van het afgeschermde belang, zal vertonen. De organisatievorm biedt een zekere waarborg voor een gelijke behandeling van burgers. De besluitvorming zal zich sterk concentreren op de door de wetgever geformuleerde maatschappelijke problematiek, hetgeen bevorderend kan werken voor de mate waarop die besluitvorming op die problematiek is toegesneden. Er zal weinig coördinatie met andere overheidsstaken worden aangebracht.

Van bestaande taken kan men in dit verband, behalve aan de taak van de Verzekeringskamer, denken aan de taken van de Octrooiraad, het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen en de onlangs ingestelde Registratiekamer. Ook de handhaving van de Wet Economische Mededinging is een taak, die zich voor uitvoering door een dergelijk orgaan kan lenen.

Stelling 12

Indien ter uitvoering van een taak een groot aantal individuele beslissingen genomen moet worden die via algemene regels geprogrammeerd kunnen worden, terwijl politieke invloed mogelijk moet zijn op het beleid dat wordt gevoerd is een zelfstandig bestuursorgaan van het «onafhankelijke gezaghebbende type» het meest aangewezen.

Een dergelijk bestuursorgaan kenmerkt zich door het volgende:

- a. samenstelling uit ervaren bestuurders, eventueel met specifieke deskundigheid op het beleidsterrein;*
- b. bevoegdheid van de minister tot bepaling van het beleid door het geven van algemene regels;*
- c. geen bevoegdheid van de minister tot het ingrijpen in individuele gevallen.*

Bij dit type staat de waarborg voor onpartijdigheid en objectiviteit bij belangenafweging voorop. Als een orgaan veel individuele beslissingen moet nemen vereist deze waarborg veel aandacht. Het orgaan dient daarom te zijn samengesteld uit onafhankelijke, gezaghebbende personen. Hun onafhankelijke, gezaghebbende positie moet een evenwichtige, door de verschillende betrokkenen als legitiem ervaren afweging van de bij de concrete besluiten betrokken belangen bevorderen.

De afstand tot de minister dient zodanig te zijn, dat de minister niet kan ingrijpen in individuele gevallen. Hij moet wel het inhoudelijke algemene beleid in regels kunnen vastleggen.

De juridische vormgeving dient in ieder geval de volgende kenmerken te hebben:

Het orgaan dient te zijn samengesteld uit onafhankelijke personen met gezag, bij Kroonbesluit te benoemen.

De minister dient te beschikken over de bevoegdheid om algemene regels voor de inhoud van het beleid te geven. Afhankelijk van de complexiteit van de taak en de mate van flexibiliteit die voor de regelgeving nodig is zullen deze regels in de vorm van een AMvB of een ministeriële verordening moeten worden gesteld. De minister behoort niet de bevoegdheid te hebben om in individuele gevallen in te grijpen.

Op grond van de beschikbare onderzoeksgegevens kan men verwachten dat de volgende effecten door inschakeling van een dergelijk orgaan zullen optreden.

De beïnvloeding van de minister kan alleen via algemene regels. Het moet gaan om een taak die via algemene regels geprogrammeerd kan worden. Dit zal met name het geval zijn als er veel individuele beslissingen moeten worden genomen. Men zou ook kunnen denken aan taken waarbij het verrichten van feitelijke handelingen voorop staat.

De taakbehatiging zal bij een dergelijk orgaan in grote mate een constante lijn vertonen: een gelijke behandeling via consequente uitvoering van de formeel vastgestelde regels wordt daardoor bevorderd. Als het orgaan zelf niet afhankelijk is van coördinatie met andere overheidsactiviteiten, zal die coördinatie slechts in beperkte mate tot stand komen.

Men kan bij dit model bij voorbeeld denken aan de taken van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de studiefinanciering, de belastingdienst of het gevangeniswezen.

Stelling 13

Indien een taak gekenmerkt wordt door een complexe, veelomvattende doelstelling, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een beleidsmatige afweging moet worden gemaakt en waarbij naast deskundigheid ook de afweging van veel belangen aan de orde is, is een zelfstandig bestuursorgaan van het «participatie-type» het meest aangewezen.

Een dergelijk bestuursorgaan kenmerkt zich door:

- a. samenstelling uit representanten van de verschillende belangen, naast een beperkt aantal onafhankelijke deskundigen;*
- b. veelsoortige bevoegdheden van de minister tot bepaling van het beleid, door onder meer de bevoegdheid tot*
 - het geven van algemene regels;*
 - het goedkeuren van daartoe aangewezen besluiten, en*
 - het vernietigen van reeds genomen besluiten.*

Kenmerkend voor dit type is het feit dat het een zeer open karakter naar de maatschappelijke en politieke omgeving heeft. Het verkrijgen van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak van de besluiten en coördinatie van de verschillende bij de taak betrokken instanties staat centraal. Dit dient, behalve in de kleine afstand tot de minister, ook in de samenstelling tot uitdrukking te komen. Organisaties van belanghebbenden dienen in het orgaan te worden vertegenwoordigd. Bij een dergelijk open orgaan staat consensusvorming tussen partijen met verschillende belangen en de overheid voorop.

Dit type orgaan dient in ieder geval de volgende juridische kenmerken te hebben:

Bij de benoeming van de leden van het orgaan dienen zo representatief mogelijke belanghebbendenorganisaties te worden ingeschakeld. Gewaarborgd moet worden, dat alle groepen, die een duidelijk belang hebben, zijn gerepresenteerd.

De minister moet de bevoegdheid hebben om algemene regels uit te vaardigen. Daarnaast dient hij te beschikken over toezichtbevoegdheid,

de bevoegdheid om besluiten goed te keuren of om besluiten te vernietigen. Gezien de juridische onduidelijkheid die een aanwijzingsbevoegdheid schept moet deze bevoegdheid echter als ongewenst worden beschouwd.

Op grond van de beschikbare onderzoeksgegevens kan men van een dergelijk orgaan de volgende effecten verwachten.

Door de eigen bevoegdheid van het zelfstandig bestuursorgaan kan de departementale top worden ontlast. Het orgaan kan zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de besluitvorming. Politieke sturing zal echter wel op alle niveaus blijven bestaan. De mogelijkheid om politieke sturing chterwege te laten wordt echter ook vergroot. Kenmerkend voor de aard van deze sturing door de minister is, dat deze een meer selectief karakter zal krijgen. Door het bestaan van een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan zal de minister echter slechts geringe neiging hebben om zijn beleidskeuzen duidelijk vast te leggen. Hij zal eerder trachten het zelfstandig bestuursorgaan op indirecte wijze tot de wenselijk geachte koers te brengen. Vanwege het feit dat de formele bevoegdheden als stok achter de deur fungeren, kan een dergelijke indirecte beïnvloeding wel effectief zijn.

Het parlement zal de minister wel aanspreken op concrete besluiten van het zelfstandig bestuursorgaan, hoewel van de eigen bevoegdheid van het zelfstandig bestuursorgaan een zekere stimulans uitgaat om de parlementaire controle toe te spitsen op de algemene beleidslijnen.

Van de taakbehatiging door een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan kan het volgende worden verwacht. De binding van het maatschappelijk veld aan het bestaande beleid, het maatschappelijk draagvlak, wordt verhoogd; dit kan de consequentie van het beleid bevorderen, en daarmee de gelijke behandeling van burgers. Tevens wordt de voeling van het bestuur met het maatschappelijk veld bevorderd, waardoor de besluitvorming kan aansluiten bij de in het veld ervaren problematiek. De mogelijkheid bestaat echter, dat de belangen van maatschappelijke groepen, die niet in het orgaan worden vertegenwoordigd, minder evenwichtig in de besluitvorming worden betrokken. De coördinatie met andere overheidstaken hoeft geen grote problemen te geven, omdat het orgaan gezien zijn open karakter ook belang kan hebben bij coördinatie.

Een voorbeeld van een taak die globaal in dit model is te passen is de taak van het nieuw op te richten Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Ook op het terrein van de sociale verzekeringen is dit een geschikt gebleken organisatievorm.

Bovenstaande typologie is schematisch weergegeven in appendix I.

Stelling 14

De controle op zelfstandige bestuursorganen heeft onvoldoende aandacht gehad. Het niet van toepassing zijn van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman zijn daar een teken van. Er bestaan aanwijzingen dat een goede doelmatigheidscontrole bij een zelfstandig bestuursorgaan beter mogelijk is dan bij bestuur onder ministeriële verantwoordelijkheid.

De ministeriële verantwoordelijkheid is bij een zelfstandig bestuursorgaan beperkt tot het gebruik dat de minister maakt van zijn eigen bevoegdheden tot beleidsbeïnvloeding. De consequentie daarvan is dat het parlement niet via het instrument van de ministeriële verantwoordelijkheid een volledige controle op het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan kan uitoefenen.

Dit betekent dat andere vormen van controle noodzakelijk zijn ter compensatie. Opmerkelijk is echter dat bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen nauwelijks aandacht aan dit punt is besteed. Sterker

nog: men heeft controlemechanismen die wel gelden voor taken die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgeoefend, buiten toepassing gelaten. Zo geldt de Wet openbaarheid van bestuur niet voor zelfstandige bestuursorganen, en strekt de bevoegdheid van de Nationale ombudsman zich niet tot zelfstandige bestuursorganen uit.

In het onderzoek zijn over het algemeen geen bezwaren gesignaleerd tegen deze vormen van externe controle. Integendeel: er kan juist behoefte aan bestaan. Alleen om zeer specifieke redenen, die gelegen zijn in de kenmerken van de concrete taak van een zelfstandig bestuursorgaan, zouden er bedenkingen kunnen worden geopperd. Uiteraard mag dit geen reden zijn om de genoemde controlevormen in het algemeen niet op zelfstandige bestuursorganen van toepassing te laten zijn. Als algemeen uitgangspunt behoort te gelden, dat bovengenoemde vormen van externe controle op zelfstandige bestuursorganen worden uitgeoefend.

Hoewel dit op het eerste gezicht niet voor de hand ligt kan het gebruik van zelfstandige bestuursorganen onder omstandigheden ook leiden tot een grotere controle dan bij een volledige ministeriële verantwoordelijkheid zou bestaan. In Zweden blijkt dat de regering door een aantal verschillende instanties een intensieve controle op de doelmatigheid en de kwaliteit van de beleidsvoering laat uitoefenen. Omdat de minister niet zelf voor ieder onderdeel van de beleidsuitvoering verantwoordelijk is, is zijn positie bij het ontdekken van tekortkomingen ook niet in het geding. Dit is echter juist wel het geval indien hij onvoldoende controleert of zelfstandige bestuursorganen adequaat functioneren. Dit levert een stimulans op tot goede en veelzijdige controle.

Bij de parlementaire discussies over fouten in de beleidsvoering in Nederland komt de politieke verantwoordelijkheid steeds in het geding. Men krijgt hieruit de indruk dat het in het geding zijn van de politieke verantwoordelijkheid bemoeilijkt, dat gebreken in de beleidsuitvoering, waarbij de bewindsman persoonlijk geen rol heeft gespeeld, op hun eigen merites worden beoordeeld.