

**V54
1986**

Zelfstandige bestuursorganen

Voorstudies en
achtergronden

Verslag van de studiedag op 12 november 1985

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Zelfstandige

Zelfstandige bestuursorganen : verslag van de
studiedag op 12 november 1985.

– 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij.

– (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid), ISSN 0169-6688 ; V 54).

ISBN 90-12-05241-6

SISO 393.39 UDC 35.075 (492).

Trefw.: zelfstandige bestuursorganen; overheid; Nederland.

WOORD VOORAF

Op 12 november 1985 hebben de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het ministerie van Binnenlandse Zaken in de Rolzaal te 's-Gravenhage gezamenlijk een studiedag gehouden over zelfstandige bestuursorganen. Uitgangspunt voor deze dag was het door de vakgroep Staats- en administratiefrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht en de WRR gezamenlijk tot stand gebrachte en in 1983 door de WRR gepubliceerde overzicht "Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid". Doel van de dag was een verkenning van de plaats en betekenis van deze organen binnen de bestaande praktijk en van de mogelijkheden van dergelijke en aanverwante bestuursvormen voor de organisatie van het openbaar bestuur op langere termijn. De studiedag werd voorgezeten door prof. mr. M. Scheltema (hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit te Groningen).

De studiedag werd geopend met een toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken, mr. J.G. Rietkerk. Daarna hield de voorzitter van de WRR, prof. dr. W. Albeda, een korte inleiding over het thema van de dag. Op de studiedag is aandacht besteed aan organisatiekundige en juridische aspecten van zelfstandige bestuursorganen en aan het vraagstuk van de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Over de organisatiekundige en juridische aspecten zijn inleidingen gehouden door respectievelijk prof. dr. M.R. van Gils (hoogleraar bedrijfskunde aan de Rijksuniversiteit te Groningen) en mr. H.J. de Ru (wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Vrije Universiteit te Amsterdam). Het vraagstuk van de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid werd belicht door prof. mr. H.R. van Gunsteren (hoogleraar politieke theorieën aan de Rijksuniversiteit te Leiden) en de heer J.P.M. Hendriks (voorzitter van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid). Over alle genoemde onderwerpen waren door de inleiders tevoren stellingen geformuleerd die aan de deelnemers waren verstrekt.

Op de studiedag vond ook een forumdiscussie plaats. In het forum hadden naast de vier inleiders ook prof. mr. F.A.M. Stroink (hoogleraar publiekrecht aan de Open Universiteit en co-auteur van de studie "Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid") en prof. mr. L.A. Geelhoed (lid van de WRR) zitting.

In de voorliggende publikatie zijn de stellingen en de op de studiedag gehouden inleidingen opgenomen, alsmede de opening en de slotbeschouwing door prof. mr. M. Scheltema en de toespraken van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de voorzitter van de WRR. Ook is een weergave van de uiteenzetting van de ambassadeur van het Koninkrijk Zweden, de heer H. Danelius, over het Zweedse bestuursstelsel, die hij op uitnodiging van prof. mr. M. Scheltema hield, in het verslag opgenomen. Bovendien biedt de publikatie een weergave van de gevoerde discussies. Het verslag is verzorgd door J.M.M. Polman, student bestuurskunde aan de Technische Hogeschool Twente.

Wij hopen met deze publikatie een impuls te geven aan de gedachtenvorming over de mogelijkheden van zelfstandige bestuursorganen in de praktijk van het openbaar bestuur.

Prof. dr. W. Albeda
Voorzitter WRR

Mr. J.G. Rietkerk
Minister van Binnenlandse Zaken

Januari 1986

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING door de voorzitter prof. mr. M. Scheltema	7
2.	OPENINGSTOESPRAAK van de Minister van Binnenlandse Zaken, mr. J.G. Rietkerk	8
3.	DOELMATIGE BEVOEGDHEIDSUITOEFENING BINNEN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT Toespraak van prof. dr. W. Albeda, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	12
4.	ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN VANUIT ORGANISATIEKUNDIG EN JURIDISCH PERSPECTIEF	15
4.1	Zelfstandige bestuursorganen als doelmatige bestuursvorm (prof. dr. M.R. van Gils)	15
4.1.1	Stellingen	15
4.1.2	Inleiding	15
4.2	Zelfstandige bestuursorganen vanuit juridisch perspectief (mr. H.J. de Ru)	20
4.2.1	Stellingen	20
4.2.2	Inleiding	21
4.3	Verslag van de discussie	29
5.	ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN EN HET VRAAGSTUK VAN DE POLITIEKE EN BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID	34
5.1	Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid (prof. mr. H.R. van Gunsteren)	34
5.1.1	Stellingen	34
5.1.2	Inleiding	36
5.2	Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid (J.P.M. Hendriks)	40
5.2.1	Stellingen	40
5.2.2	Inleiding	40
5.3	Verslag van de discussie	44
6.	ALGEMENE DISCUSSIE	48
6.1	Discussiebijdragen	48
6.1.1	Bijdrage van Zijne Excellentie H. Danelius, ambassadeur van het Koninkrijk Zweden	48
6.1.2	Bijdrage van prof. mr. F.A.M. Stroink	49
6.1.3	Bijdrage van prof. mr. L.A. Geelhoed	51
6.2	Verslag van de algemene discussie	52
6.2.1	Democratische controle	52
6.2.2	Legitimiteit van zelfstandige bestuursorganen	55
7.	SLOTBESCHOUWING door prof. mr. M. Scheltema	60
BIJLAGE	De betekenis van zelfstandige bestuursorganen voor de praktijk van het openbaar bestuur; werknootie ten behoeve van de studiedag	63

1. INLEIDING DOOR DE VOORZITTER PROF. MR. M. SCHELTEMA

De studiedag "zelfstandige bestuursorganen" wordt geopend door de *voorzitter* die de minister, de ambassadeur van het Koninkrijk Zweden en alle overige aanwezigen van harte welkom heet.

Het is volgens de voorzitter niet toevallig dat deze studiedag georganiseerd is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gezamenlijk. Enerzijds zijn wetenschappelijke aspecten van belang bij de beschouwing van zelfstandige bestuursorganen, bijvoorbeeld de plaats van deze organen in ons staatsrechtelijk systeem. Anderzijds zijn er meer beleidsmatige aspecten verbonden aan zelfstandige bestuursorganen, waarbij het met name gaat om de bevoegdheden en taken die deze organen uitoefenen of eventueel zouden kunnen uitoefenen.

De inventarisatie van de WRR en de vakgroep Staats- en administratiefrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht is het uitgangspunt van deze studiedag. De voorzitter hoopt dat de belichting van zelfstandige bestuursorganen uit verschillende hoeken zal bijdragen aan een beter beeld van deze organen en de betekenis voor het openbaar bestuur.

2. OPENINGSTOESPRAAK VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN Mr. J.G. Rietkerk

Voor deze bijeenkomst heb ik kennis kunnen nemen van een oratie uit 1974 van professor Scheltema over zelfstandige bestuursorganen, waarin hij nadere aandacht heeft gevraagd voor wat wij over deze structuren in Nederland verder aan zouden kunnen treffen. U heeft, voorzitter, in 1976 een lans gebroken voor het opdragen van uitvoerende overheidstaken aan adviesorganen. U deed dit toen, twee jaar later dus, als adviseur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, in een voorstudie bij het project externe advisering. Sindsdien lijkt er een zekere windstilte rond de zelfstandige bestuursorganen te zijn opgetreden. Er zijn geen dikke beleidsnota's tot stand gekomen en er zijn ook geen algemene wetgevingsprojecten in voorbereiding.

Maar het komt mij voor dat die windstilte toch maar schijn is. In de eerste plaats is er een inventarisatie beschikbaar gekomen van de *bestaande* zelfstandige bestuursorganen, opgesteld door de Rijksuniversiteit te Utrecht en de WRR. Er blijken maar liefst 600 afzonderlijke zelfstandig werkende organen te bestaan, die in 110 verschillende categorieën kunnen worden onderverdeeld. Het komt mij voor dat de grote verdienste van dit eerste overzicht echter niet alleen het gevonden aantal is. Ik ben vooral verheugd over de poging die is ondernomen om deze organen nu eens goed te beschrijven en te onderscheiden van talrijke andere soorten instanties en overheden die Nederland kent. Bovendien signaleert dit overzicht een aantal *knelpunten*. Ik noem het feit dat soms een wettelijke basis ontbreekt, de vele vormen van toezicht en de rechtsbescherming van de burger.

In de tweede plaats lijkt mij die rust rondom deze organen maar betrekkelijk, omdat er in de afgelopen jaren wèl dikwijls discussie is geweest over deze bestuursvorm. Er zijn daarbij niet zelden ingrijpende besluiten genomen. Het ging dan telkens om *bepaalde* organen op diverse terreinen van overheidszorg. Daarbij was dan vaak het Leitmotiv de behoefte te zorgen voor wat we noemden 'bestuur op afstand'. Parallellen tussen verschillende organen werden echter maar zelden getrokken.

Dit brengt mij op de dag van vandaag. Ik verwacht van deze studiedag dat zij een aantal thema's rond de functie en het functioneren van zelfstandige bestuursorganen zal aansnijden. Thema's, die een gemeenschappelijke noemer hebben: het democratisch, doelmatig maar ook doeltreffend functioneren van zelfstandige bestuursorganen in het binnenlands bestuur.

En als ik uw programma van vandaag overzie, dan kom ik tot de conclusie dat dergelijke thema's inderdaad volop ter sprake komen.

Bij wijze van aftrap zou ik – soms alleen maar vragenderwijs – op een aantal van die onderwerpen willen ingaan.

Maar eerst nog een opmerking van meer algemene aard.

Net als vele kabinetten voor het huidige, is ook dit kabinet van meet af aan met een uiterst ingewikkelde en omvangrijke rijksoverheid geconfronteerd geweest. De besluitvorming verloopt traag, de toepassing van verschillende beleidsinstrumenten gaat gepaard met complexe besluitvormingsprocedures. Het beleidsinstrumentarium – ik doel op de talloze interne en externe regels, de vele planprocedures, de toezichtsrelaties, enz. – wordt op sommige plaatsen steeds minder effectief. Verstarde structuren zijn overal zichtbaar. U bent – dacht ik – met deze overbekende diagnose wel vertrouwd. Ik verwijs hierbij ten overvloede naar de analyse van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Het kabinet heeft met de zogeheten grote operaties een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de rijksdienst. Daarmee zeg ik niet dat wij er al zijn.

Als ik de lijn wil vasthouden die wij met de grote operaties hebben ingezet, dan kom ik op een eerste onderwerp dat ik zou willen aanduiden met de term verzelfstandiging.

Ik heb mij afgevraagd – en die vraag leg ik graag in uw midden – of wij er al aan toe zijn het aantal nu in gang gezette grote operaties op korte termijn te verrijken met een nieuwe operatie: verzelfstandiging van onderdelen van de rijksdienst. Ik vraag mij af of wij er niet verstandig aan doen eerst eens af te wachten tot welke resultaten de drie in dit verband meest relevante grote operaties zullen leiden. Ik denk dan aan de volgende drie: de privatisering, de decentralisatie en het zelfbeheer.

Bovendien heb ik de indruk dat er aan de idee van zelfstandige bestuursorganen nog wel enkele belangrijke staatsrechtelijke vraagstukken vastzitten die om een oplossing vragen, voordat op een enigszins stelselmattige wijze tot verzelfstandiging van delen van de rijksdienst zou kunnen worden overgegaan. Ik denk dan aan het vraagstuk van de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen en, in samenhang daarmee, het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zou het niet de voorkeur verdienen om de tijd die nodig zal zijn om zicht te krijgen op de uitkomsten van de drie grote operaties te benutten voor een grondige bestudering van deze vraagstukken? Uit de stukken die voor vandaag zijn toegestuurd, blijkt immers dat er ten aanzien van deze vragen, die naar ik meen raken aan het wezen van ons politiek-bestuurlijk bestel, nog niet van een consensus kan worden gesproken.

Een enkel woord dan over elk van de drie grote operaties. Allereerst de privatisering. U kent de voordelen van privatiseren: de druk op de overheidsfinanciën wordt minder. Daarnaast betekent winst in het bedrijfsleven vaak een prikkel om efficiënt en effectief te functioneren.

Behalve aan privatisering kan gedacht worden aan decentralisatie naar de gemeenten of provincies. We vinden daar democratisch gekozen controlerende lichamen die een lange ervaring hebben met concreet op de burger toegesneden bestuur.

Een derde mogelijkheid om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren, is die van wat wij noemen het zelfbeheer. Als privatisering of decentralisatie niet in aanmerking komt dan zouden we moeten bezien of zelfbeherende departementsonderdelen een aantrekkelijk alternatief zijn. Op dit ogenblik worden hiermee op verschillende plaatsen in de rijksdienst experimenten uitgevoerd. Achter zelfbeheer zit de gedachte dat de relatieve autonomie binnen het departement met betrekking tot een aantal beheersfuncties een prikkel kan zijn om de interne flexibiliteit, de doelmatigheid en ook de motivatie van de ambtenaar te vergroten. Een ander voordeel kan zijn dat de budgettaire beheersbaarheid toeneemt. In dat kader blijft overigens de ministeriële verantwoordelijkheid bestaan.

Ik realiseer mij ten volle dat ik tot dusver het accent gelegd heb op de veranderingsprocessen die thans reeds gaande zijn en dat ik een nogal kritische toon heb gekozen met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen. U mag daar echter niet uit afleiden dat ik voor zulke organen geen verdere mogelijkheden zie. Ook ik onderken een aantal positieve elementen in de verzelfstandiging van bestuursorganen in de vorm zoals wij die vandaag bespreken. Voor deze organen geldt immers het concept van *zelfbeheer* waarover ik zojuist al sprak in de meest vergaande vorm. Het komt mij voor dat ook voor deze organen geldt dat zij zich sterker kunnen richten op de vraag naar hun produkten en diensten. Dat is een niet te onderschatten factor in dit verband. Over de rijksoverheid wordt immers nog wel eens de klacht vernomen dat zij te sterk bestuurscentrisch gericht is en te weinig rekening houdt met de praktische uitvoerbaarheid van het beleid. Een betere aansluiting van het beleid bij de specifieke omstandigheden van het beleidsterrein zelf is eerder te verwachten als het gemaakt wordt *dicht bij* en zo mogelijk met inschakeling van betrokkenen zelf. Het tot stand brengen van dit laatste is dan echter wel een op de voorgrond tredend

belang. Een ander voordeel van verzelfstandiging kan gelegen zijn in het vergroten van de mogelijkheden om soepel op veranderingen in te spelen. Dit in plaats van het inbouwen van telkens weer nieuwe controlemechanismen, zoals nieuwe regels, planprocedures, circulaires en aanwijzingen.

Het komt mij dan ook voor dat een zeer belangrijke vraag bij de verzelfstandiging is: verzelfstandiging van *welke* bestuurstaken. Het is duidelijk dat er overheidstaken bestaan die zich beter voor verzelfstandiging lenen dan andere. Ik denk daarbij vooral aan nagenoeg geheel gebonden uitvoerende taken. Mijn aarzelingen groeien echter wanneer men bepleit ook andere taken te verzelfstandigen. Ik hecht veel belang aan een goede democratische controle en dat klemt te meer daar waar de meer eigenlijke beleidstaken in beeld komen. Ik acht die controle, zolang nog geen adequaat alternatief voorhanden is, het best gewaarborgd via de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die thans functioneert. Zelfstandige bestuursorganen zijn bovendien zeker geen panacee voor alle bestuurlijke problemen. Ook als er geen belemmering is om een bepaalde taak in een zelfstandig bestuursorgaan onder te brengen, blijven er nog vele vragen te beantwoorden. Ik noem enkele: moeten ook maatschappelijke groeperingen in de besturen van deze organen worden betrokken? Hoe geven we vorm aan een terughoudend toezicht dat recht doet aan de mogelijkheden van politieke controle op hoofdlijnen van het beleid? Doordat elk orgaan bij voorkeur bij wet zal moeten worden ingesteld, zal de wetgever telkens moeten bepalen op welke momenten en met welke middelen de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud krijgt. Over die afbakening van de politiek-bestuurlijke controle – die dunkt mij toch zeker eerst geregeld zou moeten zijn alvorens we definitieve conclusies kunnen trekken – zal nog verder moeten worden nagedacht.

Ten slotte vraag ik nog de aandacht voor een drietal onderwerpen die tot nu toe in de discussie over zelfstandige bestuursorganen wellicht wat onderbelicht zijn geweest. Ik doel in de eerste plaats op de openbaarheid, in de tweede plaats op de rechtsbescherming door de Ombudsman en in de derde plaats op de doelmatigheid, meer in het bijzonder de controle van de Algemene Rekenkamer daarop.

De *Wet openbaarheid van bestuur* biedt de mogelijkheid organen als waarover wij vandaag spreken bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van deze wet te brengen. De Evaluatiecommissie-WOB heeft ook geadviseerd dit te doen. Ook naar mijn opvatting is er veel voor te zeggen op enigerlei wijze de algemene openbaarheidsregeling die voor het overheidsbestuur geldt, op deze vormen van bestuur van toepassing te verklaren. Ik zeg uitdrukkelijk op *enigerlei wijze*, want tussen de zelfstandige bestuursorganen bestaan nogal wat verschillen in organisatie en in takenpakket. Vooralsnog is het daarom bezwaarlijk al deze organen zonder meer als categorie onder de WOB te brengen. Maar wij willen wel bevorderen dat voor dergelijke organen een aan de WOB analoge openbaarheidsregeling tot stand komt. Het is de bedoeling daarover eerst met de betrokken instellingen te overleggen en het parlement in een nota hierover nader te informeren.

Met betrekking tot de competentie van de *Nationale ombudsman* ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen geldt dat deze thans niet bevoegd is klachten over deze organen te onderzoeken. Ook hier zijn geen principiële argumenten aan te voeren om de beslissingen van zelfstandige bestuursorganen niet door de ombudsman te laten toetsen. Ik weet dat dit in Zweden een al zeer lang bestaande zaak is. Hier doet zich echter eveneens het probleem van de veelsoortigheid van deze organen voor. Bovendien, vanuit louter pragmatische overwegingen ben ik van mening dat we eerst de ombudsmanfunctie voor de gemeenten en provincies moeten regelen. Ondertussen kan er uiteraard wel onderzocht worden om welke categorieën het hier gaat. Overleg met de ombudsman, de betrokken organen en uiteraard ook met de collega's zal nader uitsluitsel kunnen bieden.

Ten slotte het doelmatig functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Het is juist op dit punt dat deze organen nog wel eens in het nieuws zijn, en niet altijd in positieve zin.

Er bestaan geen algemene regels voor het toekennen van controlebevoegdheden aan een onafhankelijke instantie als de Algemene Rekenkamer ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Daarin gaat echter voor een aantal van die organen verandering komen. Er ligt namelijk bij de Tweede Kamer een voorstel om de Comptabiliteitswet zo aan te vullen dat publiekrechtelijke rechtspersonen die geldmiddelen beheren die zij uit heffingen hebben ontvangen voortaan onder de competentie van de Rekenkamer zullen vallen. Indien dit voorstel tot wet wordt verheven, dan krijgt de Rekenkamer ten aanzien van deze publiekrechtelijke rechtspersonen niet zozeer een beheersingsfunctie – daarvoor zijn in de regel wel voorzieningen getroffen – maar wel een soort *aanvullende* controle op het financiële beheer, op de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie, alsmede op het functioneren ervan.

De Rekenkamer rapporteert aan het parlement, zodat de politiek kan beoordelen of de uitvoering door deze organen in overeenstemming is met het algemeen belang en met het beleid. In dit wetsvoorstel heeft het kabinet de opvatting uitgesproken dat aan een algemene regeling de voorkeur moet worden gegeven boven afzonderlijke regelingen voor de verschillende (groepen van) instanties van deze soort. Zulk een regeling vergroot immers de uniformiteit en neemt minder tijd en energie in beslag dan het maken van afzonderlijke regelingen.

Ik zou willen besluiten met te zeggen dat zelfstandige bestuursorganen boeiende verschijnselen zijn, misschien juist wel omdat nog niet in alle opzichten duidelijk is welke plaats zij precies in ons bestuurlijk bestel zouden moeten innemen. Ik heb in verband daarmee een aantal knelpunten naar voren gebracht die zich naar mijn mening rond hun functioneren kunnen voordoen. Dat wil echter niet zeggen, ik herhaal het, dat ik geheel afwijzend tegenover deze bestuursvorm sta. We kennen tenslotte al veel van deze organen in ons binnenlands bestuur. Maar ik zou ze toch ook willen plaatsen tegen de achtergrond van een zich vernieuwende rijksdienst.

Nu er een aantal gemeenschappelijke probleemvelden geïnventariseerd is, zou het dunkt mij goed zijn het denken over dit type organen verder te brengen door een lijst van verbeteringsvoorstellen op te stellen, zonder overigens in blauwdrukken te vervallen. Het zou kunnen zijn dat deze studiedag daartoe een eerste waardevolle aanzet kan geven. We zullen dan daarna moeten bezien of dit kan worden gebruikt bij de totstandkoming van een overzicht van algemene bepalingen inzake het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Dat zou dan naar mijn oordeel moeten leiden tot een systematische toetsing van de bestaande zelfstandige bestuursorganen en, wie weet, ook tot de oprichting van nieuwe organen.

Voorzitter, ik zie met erg veel belangstelling uit naar uw conclusies en ik wens u allen bijzonder graag een vruchtbare dag toe.

3. DOELMATIGE BEVOEGDHEIDSUITOEFENING BINNEN DE DEMOCRATISCHE RECHTSTAAT

Toespraak van prof. dr. W. Albeda, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Het is thans voor de eerste keer dat de WRR samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken een studiedag over zelfstandige bestuursorganen organiseert. Al eerder heeft de raad aandacht gevraagd voor het thema van de zelfstandige bestuursorganen. Dat was op het WRR-symposium over de adviesorganen dat op 7 oktober 1977 in de Ridderzaal werd gehouden. Ik neem aan dat een groot aantal van u daarbij indertijd aanwezig is geweest. Dat wij samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken een studiedag organiseren duidt er op, denk ik, dat we inmiddels zoveel meer inzicht hebben gekregen in het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen, dat de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien hiervan een doelbewust beleid wil voeren. Zijn toespraak wijst daar ook duidelijk op. De WRR zal in het kader van zijn raadsproject "Marges voor overheidsbeleid" mede aandacht besteden aan dit thema in samenhang met andere organisatievormen voor een doelmatige beleidsuitvoering. Daarbij zullen ook de resultaten van deze studiedag betrokken worden.

Het is eigenlijk vreemd gesteld met het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen. Spreken we erover in principiële-constitutionele termen dan worden we onmiddellijk geconfronteerd met het legitimitetsvraagstuk van de democratische rechtsstaat. We gaan ervan uit dat in een democratische rechtsstaat de op basis van algemeen kiesrecht door de staatsburgers gekozen volksvertegenwoordiging, waaraan de ministers verantwoording schuldig zijn, de wetten vaststelt op grond waarvan overheidsgezag wordt uitgeoefend. Als we in dit kader al over organen met statelijk gezag spreken dan valt in de eerste plaats te denken aan organen die werken onder verantwoordelijkheid van de betrokken minister. We denken dan niet aan bijvoorbeeld organen onder beheer van vertegenwoordigers van belangenorganisaties. In een rechtsstaat past een dergelijke overdracht van bevoegdheden slecht. Alleen in niet-democratische regimes, zoals in het fascistische Italië, gingen zulke organen functioneren op een manier die in de plaats trad van de burgerrechten, van het algemeen kiesrecht, van het parlementaire stelsel en van de rechtsstaat. Kijken we naar de Nederlandse praktijk van het overheidsbestuur dan moeten we constateren dat er talloze zelfstandige bestuursorganen op alle niveaus van onze overheidsorganisatie aanwezig zijn. G.A. van Poelje en Josephus Jitta komen de eer toe de eersten te zijn geweest in het signaleren van dit verschijnsel, Van Poelje in zijn bekende boekje "Osmose", verschenen in 1930, en Josephus Jitta in zijn oratie over "Functionele decentralisatie" uit 1932. Ze vermeldden toen al de bekende voorbeelden van de Kamers van Koophandel, de bedrijfsverenigingen, en de vele – vooral gemeentelijke – overheidsstichtingen, waaraan publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. Ze zien hierin niet veel kwaad en ze voorspellen een toeneming van hun aantal.

Kennelijk kan er op twee niveaus over de zelfstandige bestuursorganen worden geredeneerd. Ten eerste op het niveau van de grondslagen van de democratische rechtsstaat; derhalve als een vraagstuk van legitimitet van de staatkundige orde. En ten tweede op het niveau van de organisatie van de bevoegdheidsuitoefening binnen die orde. In dit laatste geval gaat het om een vraagstuk van organisatorische doelmatigheid. Zelfstandige bestuursorganen worden dan gesitueerd binnen de democratische rechtsstaat. Om praktische redenen zijn hierbij soms bevoegdheden overgelaten aan bijzondere organen, maar het blijven in die gedachtengang bevoegdheden van de staat. De zelfstandigheid impliceert dan niet onafhankelijkheid. Men blijft onder parlementair democratisch toezicht.

Het uitgangspunt is en blijft dat waar staatsgezag wordt uitgeoefend – waar in de terminologie waarin ik werd grootgebracht sprake is van zwaarmacht van de overheid – men als staatsorgaan handelt. Reeds vroeger heb ik me gekeerd tegen de voorstelling van zaken als zouden belangenorganisaties in een democratische staat bij uitstek de schakels zijn tussen staat en maatschappij, en als zouden hun samenwerkingsorganen democratische organen bij uitstek zijn. In mijn proefschrift over de vakbeweging in de moderne staat schreef ik, sprekend over corporatieve structuren:

“Het fundamentele bezwaar tegen deze constructie is echter gelegen in de nivellering, die eruit spreekt van de wezensverschillen tussen de corporaties en de staat. De corporatie organiseert de mensen in hun kwaliteit als producenten, naar hun sociaal-economische functie dus. In de staat zijn de burgers, onafhankelijk van de private belangengroepen waarin zij werkzaam zijn, tot een nieuwe eenheid geïntegreerd. Hierdoor worden de verschillen tussen de burgers niet uitgewist. Het optreden van de staat is slechts gericht op de handhaving van de publieke rechtsorde, terwijl deze verschillen door andere, niet-statelijke verbanden, worden beheerst. De mens neemt dus altijd maar met een bepaalde zijde van zijn bestaan aan het interne staatsleven deel. Men stemt niet in zijn functie van werknemer of ondernemer, maar als staatsburger. Waar dit belangrijke onderscheid tussen statelijke en niet-statelijke verbanden uit het oog wordt verloren, ligt de weg in principe open voor verstatelijking van het economische leven.”

Ik zou er nog aan kunnen toevoegen niet alleen een verstatelijking van het economische leven, maar natuurlijk ook het omgekeerde: het economiseren van het staatkundig leven. Het overheersen van de economische rationaliteit in politiek en recht.

In het verleden zijn hierover uiterst principiële debatten gevoerd waaraan namen verbonden zijn van mensen als Dooyeweerd, Veraart, Van der Goes van Naters en Bongers. Na de Tweede Wereldoorlog hebben die debatten hun parlementair hoogtepunt bereikt in de discussie rond de Wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waaraan namen verbonden zijn van mensen als Oud, Romme en Gerbrandy. Maar sedert de aanneming van deze wet lijkt het staatkundig debat over dit vraagstuk wat te zijn verstomd. Uiteraard is het achteraf gezien begrijpelijk dat men het gebruik van deze organisatievorm in de jaren vijftig steeds meer ging zien als een kwestie van doelmatigheid. Er moesten toen besluiten worden genomen. En de oproep om de zaken vooral praktisch te zien, heeft het toen mogelijk gemaakt om tot compromissen te komen. Maar kennelijk was hiermee het hek van de dam. Anno 1983, geconfronteerd met circa 600 zelfstandige bestuursorganen, treft men weinig meer aan van dit levendige en fundamentele debat. Is het dan een vanzelfsprekende zaak dat niet de minister en aan hem ondergeschikte ambtenaren, maar belanghebbenden en externe deskundigen overheidsgezag uitoefenen? Ik wil hiermee niet zeggen dat er ernstige misstanden zijn, maar ik wil er alleen maar mijn verbazing over uitspreken dat zo weinig aandacht wordt geschonken aan de politieke context waarbinnen het gebruik van zelfstandige bestuursorganen mogelijk is. Die verbazing wordt alleen nog maar versterkt wanneer uit de studie “Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid” blijkt dat onduidelijk is in hoeverre de bevoegdheidsuitoefening van deze organen valt binnen de werkingssfeer van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur. Bij deze wetten hebben we ons gespiegeld aan Zweden. Maar daar ontlenen deze wetten hun bestaan nu juist aan het daar functionerende stelsel van zelfstandige bestuursorganen. Juist omdat ze daar een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de minister kennen, is daar gezorgd voor openbaarheid van archieven, mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek door de ombudsman en, meer in het algemeen, bescherming van de consument. De verwondering neemt toe wanneer geconstateerd wordt dat de wetgever zijn eigen verantwoordelijkheid voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen soms uit handen heeft gegeven door het gebruik van kaderwetgeving,

en wanneer blijkt dat toezichtsbevoegdheden niet of nauwelijks vastgelegd zijn, zodat men niet weet tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid reikt.

Nogmaals, ik begrijp best dat men voorstander is van zelfstandige bestuursorganen. Er zijn veel redenen voor aan te voeren, zoals ontlasting van de politieke top, het betrekken van deskundige maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het beleid, bescherming van bepaalde belangen en dergelijke, maar het is toch vreemd dat ze niet meer in hun staatkundige verhoudingen worden gezien. Ik zou er dan ook voor willen pleiten om de mogelijkheden van de zelfstandige bestuursorganen juist binnen de staatkundige orde meer uit te buiten. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de voordelen die ontstaan wanneer het verkeer tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan openbaar en controleerbaar wordt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door openbaarheid van richtlijnen van de minister aan het zelfstandig bestuursorgaan, en door openbaarheid van beleidsadviezen van het zelfstandig bestuursorgaan aan de minister. Hierdoor kan de parlementaire controle aan betekenis winnen. Een actueel voorbeeld op een aanverwant terrein, namelijk uit de sfeer van de gedeconcentreerde diensten, biedt de publieke discussie tussen de inspecteurs van belastingen en de minister van Financiën. Men kan ook denken aan de voordelen van openbare financiële verantwoordingen, van doelmatigheidscontroles door "inspecteurs" van de minister en door de Rekenkamer. In ieder geval zouden er regels moeten gelden voor de jaarverslagen en zouden er criteria moeten worden vastgelegd op grond waarvan de minister toezicht mag uitoefenen. Thans zijn de toezichtsbevoegdheden meestal onduidelijk of nauwelijks geregeld. Dit maakt de toezichtsuitoefening ongericht en dus onmogelijk, en leidt tot competentieconflicten. Te denken valt aan criteria met betrekking tot de kosten, de kwaliteit van het overheidshandelen, de toegankelijkheid voor consumenten, de pers en andere media, en de omgang met overheidsrichtlijnen.

Wanneer aan dit soort vereisten wordt tegemoet gekomen, zie ik veel mogelijkheden voor zelfstandige bestuursorganen als vormen van doelmatige bevoegdheidsuitoefening binnen de democratische rechtsstaat.

Om een actueel voorbeeld te geven van wat ik bedoel, zou ik u tenslotte nog willen wijzen op het voorstel van de Sociaal Economische Raad om het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening, gefinancierd uit de algemene middelen, te plaatsen onder een tripartiet zogenoemd Centraal Bestuur van werknemers-, werkgevers- en overheidsvertegenwoordigers. De taakstelling van het Centraal Bestuur wordt aangeduid als de beleidsontwikkeling op het gehele gebied van de arbeidsvoorziening, of deze nu van overheidswege is of van de kant van de sociale partners. De SER heeft zich, zo merkt deze zelf op, niet willen beperken tot de overheidsregulering waarop in de adviesaanvraag gedoeld werd. De SER wijst er ten eerste op dat het niet louter gaat om een overheidstaak, maar om een taak van de corporaties. En ten tweede accentueert men dat de taakstelling van het Centraal Bestuur vooral een beleidsvormende en niet zozeer een bevoegdheidsuitvoerende is. Het zal duidelijk zijn dat ik wat problemen heb met een dergelijk antwoord op de adviesaanvraag, die overigens mijn eigen handtekening draagt. Er spreekt een zekere mate van nivellering uit, in de eerste plaats van de positie van staat en corporaties, en in de tweede plaats van meer politieke en meer uitvoerende staatstaken. Ik zou er in dit verband alleen maar aan willen herinneren dat het bij zelfstandige bestuursorganen gaat om een vorm van bevoegdheidsuitoefening door de staat. Het is een eerste eis van een democratische rechtsstaat dat de bevoegdheid dan voldoende bepaald moet zijn.

4. ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN VANUIT ORGANISATIEKUNDIG EN JURIDISCH PERSPECTIEF

4.1 Zelfstandige bestuursorganen als doelmatige bestuursvorm Prof. dr. M.R. van Gils

4.1.1 Stellingen

1. In een aantal maatschappelijke sectoren is een proces gaande van toenemende differentiatie en deconcentratie. Dit proces vindt zijn oorsprong onder meer in de technologische ontwikkelingen, de internationale concurrentie, een versterking van het normatief pluralisme in de samenleving alsmede een proces van individualisering. Deze ontwikkelingen manifesteren zich het sterkste in de marktsector, maar kennen uiteraard een uitstraling naar de gesubsidiëerde non-profit-sector, alsmede naar de publieke sector.

De tendens tot differentiatie en deconcentratie komt tot uitdrukking in onder andere management buy outs, contractmanagement, vormen van ontvlechting en in het streven naar flexibilisering in het algemeen. Deze ontwikkelingen zijn niet alleen kenmerkend voor de marktsector, maar zijn ook terug te vinden in de kwartaire sector.

Een dergelijk proces vereist verschuivingen in het allocatie- en coördinatiemechanisme, waarbij van belang is dat de coördinatie komt te liggen op een niveau, waarbij nauw voeling kan worden gehouden met de processen waar zich de ontwikkelingen manifesteren. Deze ontwikkelingen stellen in toenemende mate de rol en het functioneren van de overheid ter discussie. Toenemende twijfel bestaat er of de politiek en de departementen nog op adequate manier hierop kunnen inspelen, of de coördinatiekosten niet te hoog zijn, of de lange produktietijd met betrekking tot beleid de effectiviteit van de besluitvorming verzwakt. In hoeverre komt met name de rijksoverheid op een te grote afstand te staan van de zich in hoog tempo voltrekkende ontwikkelingen in een aantal maatschappelijke sectoren?

2. Tegen de achtergrond van de technologische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen is het van belang andere bestuursvormen zorgvuldig te overwegen. Zelfstandige bestuursorganen lijken daarbij in een aantal situaties meer voordelen te bieden dan bijvoorbeeld decentralisatie. Decentralisatie brengt wellicht het bestuur dichter bij de burger, maar kan tot ongewenste vormen van fragmentering leiden.
3. Het klimaat voor zelfstandige bestuursorganen is in Nederland niet onverdeeld gunstig:
- overheidsinstanties zijn weinig geneigd taken aan zelfstandige bestuursorganen over te dragen;
 - maatschappelijke organisaties met een sterke positie in de belangenbehartiging op centraal niveau vrezen dat met nieuwe bestuursvormen hun machtspositie uitgehold dreigt te worden;
 - zelfstandige bestuursorganen worden door maatschappelijke organisaties gezien als uitholling van hun (schijn?)- autonome positie.
4. Stagnering in de menings- en beleidsvorming over nieuwe bestuursvormen leidt tot stagnatie in noodzakelijke besluitvorming en tot een isolering van de maatschappelijke plaats van de overheid.

4.1.2 Inleiding

Het is mij een genoegen om vanuit het vakgebied van de organisatiekunde naar het fenomeen zelfstandige bestuursorganen te mogen kijken. Wanneer ik de werknotitie doorlees staat er op pagina 10 een opmerkelijke zinsnede

die ik aan de orde wil stellen. Daar staat namelijk dat de vraag vandaag aan de orde is: het vaststellen van de condities waaronder het gebruik van deze bestuursvorm kan aansluiten op de eisen van democratische controle, legitimiteit en doelmatigheid. Het komt hierbij uiteindelijk neer op condities die moeten worden gesteld ten aanzien van onder andere organisatievorm, aard van de bevoegdheden etcetera. De vraag die dan bij mij rijst is, voordat we over de vorm gaan praten, voordat we gaan vaststellen hoe dat allemaal zou kunnen: wie heeft er eigenlijk behoefte aan, wie wil wat en wat is de visie die aan zelfstandige bestuursorganen ten grondslag ligt. In het maken van structuren zijn we traditioneel sterk, maar om een draagvlak te creëren vanuit een visie ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, is een eerste vereiste te bepalen welke kant we ermee uit willen. Vanuit die optiek kan de vraag gesteld worden: zijn er eigenlijk wel dwingende redenen waarom zelfstandige bestuursorganen overwogen dienen te worden, dan wel dat een uitbreiding gegeven dient te worden aan het bepaald *niet* indrukwekkende aantal bestaande organen. Er wordt wat geschermd met getallen van 600, maar in feite is de reikwijdte van deze organen toch in het algemeen beperkt en raakt het zelden vrij complexe velden die wellicht daarvoor in aanmerking zouden komen. De vraag is dus: zijn er dwingende redenen? Als er dwingende redenen zijn, zal men ook de vraag moeten beantwoorden: wat voegen zelfstandige bestuursorganen toe aan de reeds bestaande vormen die we hebben en dreigt niet het risico dat onduidelijkheid zal toenemen, dat er weer een nieuwe structuur komt waar eindeloos over gediscussieerd zal worden. Ik denk aan de vierde bestuurslaag, de problemen rondom de decentralisatie, een discussie waar Rietkerk ook even op wees, weer een nieuwe structuurvorm zonder dat dat zijn beslag krijgt.

Wanneer je over een nieuwe vorm van besturing spreekt, zou dat in principe ten koste moeten gaan van andere zaken. Maar eerlijk gezegd, vanuit mijn positie heb ik het gevoel dat iets opheffen niet bepaald de sterkste kant lijkt van de publieke sector, hoe slecht bepaalde zaken soms ook lopen.

Het ligt niet direct op mijn weg om die dwingende redenen aan te geven. Als ik minister Rietkerk beluister zijn ze inderdaad niet zo dwingend. Daarmee dreigt het risico van een wetenschappelijk interessante discussie over zelfstandige bestuursorganen, maar daar blijft het dan voorlopig bij. Toch denk ik dat verschillende overheden zeker in staat zullen zijn zelf een oordeel te vormen over hun eigen doelmatigheid en de daarvoor vereiste flexibiliteit van de organisatie. Evenzeer mag verwacht worden dat de verschillende overheden een beeld hebben van de kwaliteit van de beschikbare coördinatie- en allocatiemechanismen, alsmede de wijze waarop de beleidsvorming en de dienstverlening naar de verschillende groeperingen in de samenleving op de kwaliteit daarvan beoordeeld wordt. Tegen die achtergrond is er alle reden te zoeken naar nieuwe bestuursvormen, die aan de publieke verwachtingen voldoen. Vanuit die optiek kan en mag de discussie over zelfstandige bestuursorganen geen vrijblijvende zaak zijn.

Ik heb nogal eens het genoegen om in kringen van de intramurale zorg, het onderwijs, de welzijnszorg en ook in het bedrijfsleven rond te mogen wandelen, maar met name in de kwartaire sector kom ik iedere dag weer onder de indruk van de diepte van de haat-liefde verhouding tussen wat men wel vaak noemt het particulier initiatief en de overheden. Dat geldt evenzeer voor de universiteiten, alhoewel die misschien niet direct particulier initiatief genoemd mogen worden. Dat betekent dat er een grote mate van conflictintensiteit groeiende is en gegroeid is, juist in de relatie tussen overheid en samenleving, die de legitimiteit van het overheidshandelen ter discussie stelt.

Zijn er dwingende redenen? Kijken we naar de tijdgeest van de tachtiger jaren, dan kunnen we die tijdgeest symboliseren met begrippen als flexibilisering, klantgerichtheid en kwaliteitsbeheersing. Zelfs de overheid heeft een reeks avondzittingen georganiseerd rondom het thema klantge-

richtheid, met name voor het hogere kader. Elke zichzelf respecterende manager van een grote onderneming, zal vol trots naar voren brengen dat bureaucratie met kracht bestreden wordt, dat onnodige fragmentatie in de organisatie vermeden moet worden, want het gaat uiteindelijk om het totaal van de onderneming. Sommigen in de zaal zullen onmiddellijk denken: weer zo'n holistisch denker, maar ik citeerde hier slechts de vice-president van Philips Nederland, de heer Kuilman.

Het beeld van de flexibilisering is bepaald geen mythe, maar zelfs dwingend tegen de achtergrond van economisch-technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Ik wil daarbij wijzen op de intensivering van de internationale economische concurrentie, die een steeds mondialer karakter krijgt. Met name op het terrein van de kennisintensieve industrieën worden historische landsgrenzen doorbroken. Er is sprake van snelle technologische ontwikkelingen, waarbij naast de investeringen belangrijk is dat de looptijd tussen onderzoek en commerciële toepassing zo kort mogelijk moet zijn, wil men op die markt bij kunnen blijven.

Een Amerikaan heeft eens gezegd: we leven in een tijd van "raplexity": rapid complexity. Zijn stelling is dat organisaties in het algemeen wel kunnen omgaan met veranderingen, mits niet al te complex, dat is rapidity, dan wel dat ze kunnen omgaan met complexiteit, mits de complexiteit zelf niet te snel verandert. Maar het probleem ontstaat daar waar snelheid van veranderingen en complexiteit met elkaar gepaard gaan, waardoor verschillende organisaties in hun achilleshiel worden geprikt. Waar dit in de marktsector zo moge zijn is het onmiskenbaar dat dat zijn uitstraling moet hebben op het functioneren van de overheid.

En als ik dit wat globaal typeer, dan constateer ik dat de maatschappelijke omgeving van homogeen verschuift naar heterogeen, en in hoge mate dynamisch. De aard van gehanteerde technologieën verschuift van standaardisatie naar differentiatie. We hoeven alleen maar de discussies over de PTT te volgen. De structuur van organisaties verschuift van centralisatie naar decentralisatie en de produktieopvatting is niet meer het produceren sec, maar de essentie is het produceren van kwaliteit. Van management wordt verwacht: van een reactieve houding, gericht op overleven, naar een houding gericht op succes, naar prestaties.

Ik denk dat daarmee een belangrijk stuk van de tijdgeest gesymboliseerd wordt in misschien wel wat korte uitdrukkingen maar dat toch als het ware aangeeft dat er buitengewoon veel in de tachtiger jaren aan het bewegen is. Vooral in vergelijking met de jaren zeventig zie je een omwenteling met betrekking tot de vraag hoe kunnen we eigenlijk onze eigen organisatie, hoe gaan we daarmee om. Die ontwikkelingen hebben invloed op de vorm van de organisatie, maar ook op de waarden en normen met betrekking tot de wijzen van managen en organiseren. Kijken we naar het bedrijfsleven, dan zien we dat het bedrijfsleven op uiteenlopende wijze op deze ontwikkelingen reageert. Ik wil daarbij noemen: het nadrukkelijk afstoten van taken, management buy out, terug naar de essentie van de onderneming, het uitbesteden van taken, contractmanagement en contractarbeid, deconcentratie en ontvlechting, vermindering van staforganen, oriëntatie op de lijn, vermindering van het middenkader. Dit zijn bewegingen die vrijwel dagelijks zichtbaar zijn, in de krant te lezen zijn, hoewel, dat hangt af van welke krant je leest. Onderliggend aan deze ontwikkelingen is de vraag naar de coördinatie en de allocatie. Welke vormen van coördinatie zijn doelmatig tegen de achtergrond van maatschappelijke verhoudingen en maatschappelijke ontwikkelingen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er ook omgekeerde bewegingen gaande zijn, bijvoorbeeld bedrijven die hun eigen bank oprichten. Het is in dit kader denk ik van belang iets langer bij de ontwikkelingen in het bedrijfsleven stil te blijven staan. Er is een trend die duidelijk afwijkt van de fusiegolf in de zestiger jaren. Er is namelijk een tendens om van de hiërarchie, van de grote onderneming terug te keren naar de markt als coördinatiemechanisme. Een markt die overigens ook binnen de onderneming gecreëerd kan worden; vergelijk de discussies over entrepreneurschap en profit-centers.

Daarmee zijn we terecht gekomen bij de kernvraag van deze bijdrage over zelfstandige bestuursorganen, namelijk zijn zelfstandige bestuursorganen een geëigende vorm om het allocatie- en coördinatievraagstuk van de overheden aan te pakken. Betekent dat een verbetering van datgene wat er gaande is, of voegt dit alleen maar meer van hetzelfde toe.

Als ik aansluit bij een theoretische ontwikkeling op dit terrein dan wordt die ontwikkeling wel aangeduid met de Engelse term "market failures", het falen van de markt. Sommigen spreken ook wel over "markets and hierarchies", markten en hiërarchieën, en hieraan zijn verbonden de namen van Williamson en Ouchi. Een onderneming en een markt zijn beiden in wezen alternatieve manieren waarop economische activiteiten georganiseerd kunnen worden. In principe zijn de transactiekosten die zich in de ruilrelatie manifesteren het laagste wanneer ze via de markt lopen. Echter de markt kent haar beperkingen, te weten beperkte rationaliteit (we hebben niet alle informatie) en onzekerheid met betrekking tot de ontwikkelingen. De markt confronteert je ook met opportunisme, mensen die je onderuit proberen te halen, mensen die je lichtelijk belazeren en de markt kent "small numbers", kleine aantallen die via coalitie- en kartelvorming of anderszins een grote druk kunnen uitoefenen op de organisatie die een ruilrelatie aangaat, een ruilrelatie in termen van producten of te leveren diensten.

Dit leidt, en dit heeft geleid tot de groei van de grote onderneming, waarbij men eigenlijk van oordeel was dat de allocatie van kapitaalgoederen, de hantering van plannings- en beheersingssysteem, vormen van integratie, duidelijk voordelen zouden bieden boven het prijsmechanisme van de markt.

Wij hebben dus een ontwikkeling doorgemaakt van een sterke groei van de moderne bureaucratie onder onderneming. Hier doet zich nu de vraag voor of zich bij de overheid dezelfde parallelle ontwikkelingen hebben voorgedaan. Nee, zeg ik, want de overheid manifesteert zich niet als een marktorganisatie. Het is vooralsnog onduidelijk of elementen van voornoemde theorieën ook opgeld kunnen doen voor de publieke en non-profit sector. Ja, is mijn antwoord, wanneer gekeken wordt naar de feitelijke ontwikkelingen binnen de overheid. In toenemende mate is de overheid taken gaan overnemen van het particulier initiatief, zowel in de markt als in de kwartaire sector. Er heeft een ware proliferatie plaats gevonden van structuurvormen gericht op het sturen van de samenleving vanuit een hiërarchische conceptie.

De Wolff wijst in een interessant artikel over overheid en maatschappelijke organisaties op de ontwikkeling van corporatisme naar etatisme. Onder etatisme verstaat hij dat de motor van het overheidsbeleid de overheid zelf is. Het bestuurscentrisme wijst in dezelfde richting. Interessant is in dat kader dat met name in de kwartaire sector de overheid in de zeventiger jaren in toenemende mate geconfronteerd werd met opportunisme en "small numbers", tegen de achtergrond van de onzekerheid met betrekking tot de kostenstijgingen. En met opportunisme bedoel ik de grote invloed van belangengroeperingen, hun belangrijke rol in de besluitvorming. Met "small numbers" bedoel ik dat belangengroeperingen als het ware een zeker marktsegment hadden weten te veroveren als vertegenwoordigende organen en vandaar uit een zware druk hebben uitgeoefend op het functioneren van de overheid.

De ontwikkeling van het etatisme is in feite het vermijden geweest van het opportunisme van de particuliere sector om zo toch greep te krijgen op ontwikkelingen, in het bijzonder de ontwikkelingen van de kostenstijgingen, zij het dat we dat dan uitdrukken in de term kwaliteit van onderwijs en zorg. Het opportunisme, overigens tot uitdrukking komende in politieke ideologieën waarin aan de staat een grote rol wordt toebedeeld, kenmerkt zich dus door sterke belangengroeperingen, in het afwentelen van problemen naar de overheid toe. Het moet geconstateerd worden dat in de gesubsidieerde non-profit sector jarenlang een reactief beleid is gevoerd waarin eigenbelang en een sterke machtspositie centraal hebben gestaan.

De groei van de overheid, het in toenemende mate vanuit de hiërarchie aanpakken van maatschappelijke problemen op verschillende terreinen zijn mede veroorzaakt door dit relatieve falen van maatschappelijke organisaties zelf. In de jaren zeventig faalde de markt. In het bijzonder op terreinen die een sterke groei hebben doorgemaakt binnen de overheid. Daaruit komt dat ook naar voren. In de jaren tachtig blijkt de hiërarchie tekort te schieten. De hiërarchie in die jaren schiet te kort voor wat betreft flexibiliteit, kwaliteit en klantgerichtheid.

De coördinatiemechanismen van de jaren zeventig blijken niet meer te voldoen. Dit leidt tot een toenemende spanning. Sommige organisaties proberen dit op te vangen door een versterking van de interne cultuur, gericht op een vergroting van de loyaliteit van de werknemers. We zijn wat dat betreft altijd wel wat jaloers op de Japanners. Maar de vraag is of dat een langdurige zaak zal zijn. Wat zijn de alternatieve vormen, wanneer men van oordeel is dat wat zich in de marktsector aftekent, zich ook in kringen van de overheid zal manifesteren. De antwoorden daarop zijn duidelijk. Elke zichzelf respecterende gemeente heeft zich in immense reorganisatieprocessen gestort. Voor de herstructurering van de overheid is een aparte regeringscommissaris aangesteld, wellicht ook als symbool dat het nu echt menens is. Geelhoed heeft zich uitputtend met de deregulering bezig gehouden. Gewezen kan worden op de andere grote operaties, waarvan mij overigens niet geheel duidelijk is of de patiënt nog in de wachtkamer van de operatiezaal ligt dan wel dat de patiënt op het laatste moment toch nog ontslagen is omdat hem niets bleek te mankeren.

Het gevaar is niet denkbeeldig dat elke discussie over nieuwe structuurvormen dreigt te verzanden, als niet duidelijk is wat nu eigenlijk de maatschappelijke functie van de overheid is en welke taken daar bij horen. Structuren zijn hulpmiddelen en een afgeleide van de doelstellingen van de organisaties. Eerst als die doelstellingen helder zijn kan de organisatie een bepaalde richting uitkoersen. Nog altijd blijft een organisatiekundige geloven in het adagium: "structure follows strategy". Helaas zijn er veel voorbeelden te vinden waar juist het omgekeerde het geval blijkt te zijn: "strategy follows structure". De ervaringen met de decentralisatie zijn wat dat betreft in een aantal sectoren bepaald niet gunstig te noemen. Ik wil daarbij in het bijzonder het terrein van de intramurale gezondheidszorg noemen, waarvan ik denk: wat daar gaande is kan zo niet jaren doorgaan. Ik zal dat hier niet uitwerken.

Van de markt naar de hiërarchie en weer terug. Volledig terug naar de markt is in de publieke sector in zeer vele gevallen niet mogelijk. Welke mogelijkheden liggen er om dichterbij de markt aan te sluiten? Hier kunnen de zelfstandige bestuursorganen naar voren komen. Dichterbij de markt zelf en derhalve grotere kennis van de specifieke sector. Besturing met inbreng van de direct betrokkenen. Een grotere flexibiliteit door minder formele regels. Het vermogen op het totaal in te spelen en toch de autonomie van de delen te respecteren. En daarbij denk ik met name toch aan zelfstandige bestuursorganen, waarbij nagegaan zou kunnen worden in hoeverre op het terrein van de welzijnszorg, of op het terrein van het hoger of wetenschappelijk onderwijs, of op het terrein van de gezondheidszorg mogelijkheden zouden zijn om zelfstandige bestuursorganen juist als intermediaire vorm tussen overheid en veld een bepaalde rol te laten spelen. En ik denk, ook gegeven de ervaringen elders dat dat een haalbare kaart zou kunnen zijn, ware het niet dat eigenlijk de meest relevante partijen niet geïnteresseerd zijn in zelfstandige bestuursorganen. Ik wil u een klein citaatje geven van Huiskamp, die het over de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) heeft: "Het benadrukken van de ontwikkelingsfunctie van de MIP, betekent ook dat Economische Zaken in feite zijn taak op dit punt moet overlaten aan de MIP als zelfstandig bestuursorgaan. Het is zelfs mogelijk dat de huidige taakverdeling al een doublure is en de ontplooiing van de MIP belemmert." Wat zegt Huiskamp in dit artikel: Er is wel een MIP, maar er is ook een ministerie dat niet van plan is om wat dat betreft

ruimte te geven aan die zelfstandige bestuursorganen.

Een tweede voorbeeld wil ik u geven met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs. Ons aller Academische Raad heeft het loodje gelegd. Daarop is gereageerd door de commissie voor de bestuurs Hervorming, de zogenaamde commissie Slagter. De commissie Slagter stelt in haar advies dat de zelfstandigheid van de afzonderlijke instellingen ten opzichte van de overheid het beste kan worden gewaarborgd door middel van collectieve zelfstandigheid. Bundeling van krachten en onderling overleg blijken de aangewezen weg voor het behoud van de naar het oordeel van de commissie gewenste vergroting van de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de gezamenlijke instellingen. De commissie Slagter adviseert dan een centraal overlegorgaan met een publiekrechtelijke status. Ik denk dat het verrassend dicht bij vormen van zelfstandige bestuursorganen terecht komt, met als functies het vormen van een platform tussen instellingen met bevoegdheden voor regelgeving, overleg en coördinatie, het voeren van bestuurlijk overleg met de minister namens de gezamenlijke instellingen en centrale dienstverlening aan de instellingen. Dit idee van Slagter is met een grote zwaai door de universiteiten van tafel geveegd, als zijnde het aantasten van de autonomie, lees: het prevaleren van bilateraal overleg met de minister van Onderwijs. Vormen van samenwerking zijn in het algemeen in deze sectoren niet zo sterk. Je krijgt dus eigenlijk altijd de bilaterale relaties waarbij die haat-liefde verhouding vrij sterk is en tegelijkertijd een onmacht om die verstrengeling los te laten. De paradox van de verstrengeling is dat de autonomie van elke instelling ogenschijnlijk gehandhaafd blijft, maar tegelijkertijd het risico bestaat dat de tegenspeler, het ministerie, de verschillende partijen tegen elkaar kan uitspelen. Het geheel is meer dan de som der delen, maar impliceert wel de bereidheid een gedeelte van de autonomie los te laten ten behoeve van doeleinden van een hogere orde. In dit voorbeeld geldt dit omdat er geen sprake is van een marktverhouding.

Het is jammer dat het advies van de Commissie Slagter relatief weinig aandacht heeft gekregen. Tegen de achtergrond van de discussie over flexibilisering en decentralisatie bevat het een aantal interessante punten. In relatie tot de belangstelling voor zelfstandige bestuursorganen zou het een interessante test-case kunnen zijn.

Afsluitend ben ik van mening dat zelfstandige bestuursorganen, mits zij nadrukkelijk een reikwijdte hebben naar grotere sectoren dan tot nu toe het geval is, de moeite waard zijn om te bestuderen. Aan hen zou vanuit een visie van besturing met betrekking tot de overheid een kans gegeven moeten worden. Ik vrees alleen dat noch bij een aantal maatschappelijke sectoren, buiten de overheid, noch bij de overheid zelf de handen daarvoor op elkaar te krijgen zijn. Dat betekent dat we voorlopig nog jarenlang kunnen studeren. Voor het wetenschappelijk onderzoek wellicht een prettig vooruitzicht.

4.2 Zelfstandige bestuursorganen vanuit juridisch perspectief **Mr. H.J. de Ru**

4.2.1 Stellingen

1. Zelfstandige bestuursorganen ontlenen hun belang aan de uitoefening van de overheidsbevoegdheden op afstand van politieke organen. Veelal ontbreekt een consistente toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voordelen van zelfstandige bestuursorganen (het voorkomen van machtsconcentraties, het bevorderen van inspraak van belanghebbenden en een taakverdeling tussen politieke en bestuurlijke organen) komen zo onvoldoende tot hun recht, zodat het nadeel (het doorbreken van het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid) onevenredig veel gewicht krijgt.
2. Regering en parlement hebben de neiging om de ministeriële verantwoordelijkheid op te rekken buiten de grenzen die het recht stelt. Deze

- neiging berust op de illusie dat volwaardige democratische controle op bestuurshandelen afhangt van verantwoording aan het parlement als vertegenwoordiging van kiezers. Door hieraan toe te geven ontstaat overbelasting van parlementaire controle en ongeloofwaardigheid van de politieke besluitvorming. Het streven naar democratische controle heeft zo een tegengesteld resultaat.
3. Zolang in politieke en bestuurlijke kring wordt vastgehouden aan de spilfunctie van het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid, zullen zelfstandige bestuursorganen een randverschijnsel blijven.
 4. Wanneer overheidsgezag zonder bevelslijn vanuit de minister wordt uitgeoefend, dienen andere waarborgen verzekerd te zijn, zoals rechterlijke controle, verslaglegging, benoemings- en ontslagbevoegdheden en budgetvaststelling.
 5. Zelfstandige bestuursorganen kunnen slechts idealen van democratie en rechtsstaat mee verwezenlijken wanneer de bevoegdheden van de minister beperkt zijn tot hoofdlijnen van beleid.
 6. Overwaardering van het beschikkingsbegrip in het bestuursrecht en pre-occupatie met rechtsbescherming tegen de overheid hebben de chaos in het overheids-organisatierecht bevorderd.
 7. De juridische reflex om overheidsoptreden bij uitstek in publiekrechtelijke organisatievormen te gieten miskent maatschappelijke pluriformiteit. Deze juridische uiting van overheidscentrisme dreigt de ruimte voor maatschappelijke inbreng van particulieren en van belangenorganisaties te absorberen.
 8. In het privatiseringsbeleid overwegen economische motieven. Mogelijkheden tot verzelfstandiging binnen de overheid, door eigen bevoegdheden toe te kennen aan ambtenaren, worden onvoldoende benut.
 9. De inventarisatie van het onderzoek "Organen en Rechtspersonen rondom de centrale overheid" daagt uit tot verder onderzoek naar de onderlinge afstemming van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de vormgeving aan overheidstaken, met het oog op een effectieve controle.

4.2.2 *Inleiding*

a. Achtergrond: typen van politieke regimes

De Amerikaanse politicoloog Aaron Wildavsky heeft twee jaar geleden een studie het licht doen zien over de vraag waarom wetenschappelijk onderzoek in verschillende landen op zo'n uiteenlopende wijze wordt gebruikt door de politiek. Wildavsky constateerde, dat in de Verenigde Staten overweldigend veel wetenschappelijk onderzoek werd verricht naar chemische verontreiniging, met een gebrekkige toepassing door de overheid. In de West-Europese landen en Japan daarentegen werd in vergelijking daarmee op meer bescheiden schaal onderzoek verricht, maar dat werd sneller en effectiever door de politiek toegepast (1).

De verklaring voor dit verschil in de verhouding tussen wetenschap en politiek zoekt Wildavsky in de eerste plaats in de wijze waarop de politieke besluitvorming plaatsvindt. In de Verenigde Staten is zij gekenmerkt door vaak wisselende belangencoalities en door conflict en open confrontatie tussen deelnemers (overheidsorganen en belangengroepen) aan de overheidsbesluitvorming. In de andere genoemde landen vindt die besluitvorming meer in gesloten circuits plaats. De verschillende participanten in het Amerikaanse besluitvormingsproces leggen bij elke volgende stap hun eigen wetenschappelijke bewijzen op tafel. Die veelheid heeft een vervlakkend effect, terwijl de afzonderlijke wetenschappelijke rapporten veelal gepolitiseerd zijn door de tegenstrijdige belangen ten behoeve waarvan zij zijn geproduceerd. In de andere landen, met hun meer besloten

1. Aaron Wildavsky, *Doing more and using less, utilization of research as a result of regime*, paper delivered at the Joint Science Center Berlin/Stanford University research project and conference on "Cross-National Policy Research". Conference held at Das Wissenschaftszentrum, Berlin. December 18-22, 1983.

procedures, valt de politieke en ambtelijke top slechts bij uitzondering terug op wetenschappelijke advisering. De politiek zal eerder zoeken naar een wetenschappelijk verantwoorde consensus.

Het verschil heeft, zo stelt Wildavsky, echter een dieper liggende oorzaak. De besluitvormingsprocedures immers zijn een produkt van de cultuur (2). Met behulp van een culturele theorie van regimes (dat zijn de politieke verschijningsvormen van een cultuur) onderscheidt Wildavsky vier typen regimes. Twee uitersten vertellen iets over ons onderwerp: het zogenaamde hiërarchische collectivisme en het competitieve individualisme (3).

b. Tweeslachtige zelfstandige bestuursorganen

De gebruikte typering is betrekkelijk gemakkelijk toe te passen binnen nationale samenlevingen. Zij bieden een verklaring voor de positie van zelfstandige bestuursorganen in Nederland. Zelfstandige bestuursorganen belichamen de strijd van twee opvattingen over overheidsbestuur. De ene opvatting gaat er van uit dat alle overheidsbesluitvorming rechtstreeks te herleiden moet zijn tot het politieke centrum, waar de eindtoets ligt in politieke controle. In de andere opvatting is plaats voor toerekening van bestuurlijk overheidshandelen op verschillende niveaus binnen de centrale overheid. Opmerkelijk is de Nederlandse discrepantie tussen leer en wandel. De voor Nederland klassieke theorieën over souvereiniteit in eigen kring, het subsidiariteitsbeginsel en het liberalisme hebben altijd het absolute overheidsgezag ontkend, waarmee gelaagdheid in het overheidsgezag steeds positief werd gewaardeerd (4). Tegelijkertijd moeten we constateren dat zelfstandige bestuursorganen uit een oogpunt van politieke zelfstandigheid een moeilijk bestaan hebben. Deze tweeslachtigheid is vergelijkbaar met het hinken op twee ordeningsprincipes: hiërarchisch collectivisme en competitief individualisme. Ik zal dit aan de hand van rechtsvergelijking toelichten.

c. Nederlands centralisme

De organisatie van de Nederlandse centrale overheid vertoont opmerkelijk veel trekken van hiërarchisch collectivisme. Het parlement belichaamt de representatieve democratie. Het wordt op basis van verkiezingen, volgens evenredige vertegenwoordiging samengesteld. Het is de alleenverteenwoordiger van de kiezers. De vertrouwensregel van het parlementaire stelsel smeedt een band tussen de regering en haar geestverwanten in het parlement, die versterkt wordt door partijdiscipline. Het vaststellen van de hoofdlijnen van wetgeving en beleid vindt in samenwerking tussen parlement en regering plaats, zij het dat achter deze gevel de ambtelijke kantoren en regelkamers schuilgaan, waar het zwaartepunt van de besluitvorming in toenemende mate is te vinden.

Het ambtelijke bedrijf zelf is piramidaal opgebouwd, het waaert naar onder toe uit in steeds verdergaande delegatie en mandaat, naar boven toe komen alle lijnen samen in de ambtelijke en de politieke top. Juridisch gezien is het hele systeem gebouwd langs lijnen van bevoegdheidstoedelingen en daarmee corresponderende verantwoording, met de ministeriële verantwoordelijkheid als spil, waardoor over de totale produktie aan regelgeving en bestuur de vlag kan worden gehesen van de democratie. Dat neemt niet weg dat parlementaire stelsels centralistisch van aard zijn door de onderlinge toe-ordening van parlement, regering en ambtelijke diensten (5). Dit verklaart waarom het ambtelijk apparaat in het klassieke staatsrecht

2. Idem, p.2. Onder cultuur wordt verstaan: 'shared values legitimating social practices'. De politieke uitdrukking van de cultuur wordt regime genoemd.

3. Ontleend aan: Mary Douglas, Aaron Wildavsky, *The Risk of Culture*, Berkeley, (The University of California Press) 1982.

4. H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser, *Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie*, Alphen aan den Rijn 1980, hoofdstuk 3.

5. H.J. de Ru, *Georganiseerde regelgeving, organisatie-rechtelijke aantekeningen bij deregulering*, in: *Deregulering, Preadvies van de Nederlandse Juristen-Vereeniging 1984*, deel 1, eerste stuk, Zwolle 1984, p.108-112 en deel 2, p.36-37.

grotendeels buiten beeld is gebleven (6). Het klassieke bestuursrecht bekommerde zich even weinig om de ambtelijke dienst. Het concentreerde zich voornamelijk op de rechtmatigheid van het overheidshandelen tegenover burgers. Zo lag een zwaar accent op rechtsbescherming en op het beschikkingsbegrip. De inrichting van het bestuur was een statisch gegeven, zij behoorde letterlijk tot de gegevens, zelfs in de instrumentele benadering van het bestuursrecht (7). Pas in de laatste twee decennia kreeg de beleidsvorming aandacht en werd gedacht in doeleinden en middelen (8). De Commissie Vonhoff legde de kiem voor de verbinding tussen de instrumentele benadering in het bestuursrecht en de bestuursinrichting: van instrumenteel benaderen van de overheidsactiviteit naar instrumenteel benaderen van de overheidsorganisaties was daarna nog maar een kleine maar essentiële stap.

d. Checks and balances in de Verenigde Staten

De Amerikaanse situatie biedt het tegenbeeld. Ten eerste kent het Amerikaanse staatsrecht, anders dan het Nederlandse, op centraal niveau niet slechts één vertegenwoordiging van kiezers maar tenminste drie, door afzonderlijke verkiezingen van president, house of representatives en senate. De hoogste macht binnen de centrale overheid is daar niet zo gemakkelijk te localiseren als bij ons in regering en Staten-Generaal gezamenlijk, in hun verschijningsvorm van formele wetgever (9). In het Amerikaanse systeem rouleert de hoogste macht: na een periode van imperial presidency onder Nixon is er een tijd geweest dat het congres de dienst uitmaakte en nu wordt van het Supreme Court gezegd dat het overheerst en anderen de wet voorschrijft (10).

Dit stuivertje wisselen van de hoogste macht is het gevolg van het feit dat democratie in de Amerikaanse opvatting méér is dan representatie, maar dat zij een noodzakelijke aanvulling vindt in de constitutionele spreiding van macht (separated institutions sharing powers) (11), waardoor checks and balances ontstaan die onbedreigde, absolute machtsvorming moeten voorkomen. Het Amerikaanse bestuursrecht weerspiegelt de eigenaardigheden van het constitutionele systeem. Aan de eisen van modern bestuur kon niet worden voldaan in het keurslijf van een strikte scheiding tussen organen van wetgeving en uitvoering (congres en president). Een actieve overheid, die meer doet dan afwachten, vereist vergaande samenwerking tussen beide. Het constitutionele systeem staat een osmose van macht als in parlementaire stelsels tussen congres en president in de weg. Speciaal opgerichte zelfstandige bestuursorganen, de zogenaamde independent agencies, boden de oplossing: daarin werden elementen van de macht van congres en president samengebracht. In de door het congres gegeven wet waarin de bevoegdheden van een agency worden geregeld, wordt vaak een ruime delegatie tot regelgeving opgenomen. De aldus gegeven regulations, regels van zelfstandige bestuursorganen met wetgevende bevoegdheid, vormen het hart van het Amerikaanse bestuursrecht (12). Terwijl de invloed van het congres op de zogenaamde agencies verzekerd is door wetgeving, is die van de president mogelijk door de vaststelling van het budget en door de

6. Vergelijk C.W. van der Pot, A.M. Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Zwolle 1983, p.401-406. Zie daarnaast de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

7. Vergelijk P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Zwolle 1978, p.65-109; A.M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Algemeen Deel, Alphen aan den Rijn 1974, p.108-140.

8. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, o.c., p.24. L.A. Geelhoed c.s., De interveniërende staat, 's-Gravenhage 1983, in het bijzonder p.4, 5, 9 e.v.

9. In de Engelse situatie is dat nog duidelijker omdat het kabinet deel uitmaakt van het Parlement.

10. Zie voor het laatste: Richard E. Morgan, Disabling America, The "Rights Industry" in Our Time, New York (Basic Books), 1984.

11. C. Herman Pritchett, The American Constitutional System, New York (McGraw Hill) 1981, p.29.

12. Zie o.a. E. Gellhorn, B. Boyer, Administrative Law and Process, St. Paul (West Publishing Company) 1981, p.237.

periodieke benoeming (of ontslag) van de topbestuurders. Wanneer agencies echter te gemakkelijk omspringen met hun macht komen zij al spoedig in aanraking met de rechter, die de uitoefening van bevoegdheden door agencies actief toetst. Van groot belang is vooral de rechterlijke toetsing van voorgenomen regelgeving van agencies, op de bezwaren die ieder schriftelijk tegen de voorstellen kan indienen. Het Amerikaanse bestuursrecht is dan ook niet opgebouwd rondom de beschikking, maar rondom de agencies.

De Amerikaanse overheid biedt het tegenbeeld van hiërarchisch centralisme. In het Amerikaanse bestuursrecht hebben zelfstandige bestuursorganen dan ook een centrale, zichtbare maar daarom ook kwetsbare plaats. Juridisch gezien brengt het Amerikaanse systeem mee, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden steeds uitdrukkelijk en ondubbelzinnig geformuleerd moeten worden.

e. Zelfstandige bestuursorganen in het Nederlandse recht

In het Nederlandse staats- en bestuursrecht is vanouds weinig plaats ingeruimd voor zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn nauwelijks systematisch als probleem onderkend. In de bijzondere delen van het (bestuurs-)recht genieten zij nog enige faam, zoals in het jeugdrecht, sociaal verzekeringsrecht, vervoersrecht. In de standaardwerken *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* en *Nederlands bestuursrecht, algemeen deel* zijn zij evenwel niet veel meer dan een randverschijnsel (13).

Scheltema signaleerde voor het eerst het algemene belang van de problematiek van zelfstandige bestuursorganen, in zijn rede van 1974 (14), waarin hij zonder pretentie van volledigheid 27 organen ten tonele voerde. Het rapport *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid* noemt tenminste 4 maal zoveel categorieën van zelfstandige bestuursorganen en een nog groter aantal rechtspersonen. Is het niet een blamage voor het klassieke staats- en bestuursrecht, dat deze ongedacht grote omvang tot nu toe buiten beeld bleef? Werden zelfstandige bestuursorganen niet gewoon verdonkeremaand? Is ook het eerder geschetste hiërarchische centralisme in de Nederlandse situatie niet te zwaar aangezet? Is de Nederlandse situatie in de praktijk niet pluralistischer dan het staats- en bestuursrecht het doet voorkomen? Heeft dat zich soms blind gestaard op de eigen handboeken, waardoor de steeds verder toegenomen variatie van zelfstandige verbanden die overheidsmacht uitoefenen onbesproken bleven? Nog ernstiger: heeft het staats- en bestuursrecht niet onwillekeurig bijgedragen tot centralisatie?

Voor de beantwoording van deze vragen wil ik kort bezien hoe het recht omspringt met de zogenaamde verzelfstandiging van overheidstaken (15), waar het bij zelfstandige bestuursorganen in wezen om draait. Ik spreek uitdrukkelijk van verzelfstandiging, want bij verzelfstandigde ambtenaren (belastinginspecteurs), staatsbedrijven (PTT), overheidsvennootschappen (DNB, DSM), overheidsstichtingen (Nehem, Landbouwstichtingen) doen zich vergelijkbare juridische problemen voor.

f. Het risico van sluipende centralisatie

Opmerkelijk is, dat een deel van de "verzelfstandigde" instanties en bestuursorganen een ten opzichte van de overheid zelfstandiger verleden heeft gekend. Het fraaiste voorbeeld in dit verband is wellicht de belastinginspectie, die vroeger haar naam als inspectie eer aan deed omdat zij niet meer was dan toezichthoudster op het onafhankelijke college dat de eigenlijke aanslagen vaststelde (16). De belastingdienst

13. P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, o.c., p.81 e.v. A.M. Donner, *Bestuursrecht o.c.*, p.118 e.v.

14. M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, rede R.U. Groningen. Groningen 1974.

15. Verzelfstandiging wil zeggen dat de uitoefening van deze taken buiten de directe invloedssfeer van de politiek wordt gebracht.

16. J.A. Fray, E.R. Zweep, *Enige opmerkingen over de regel "de aanslagen worden geregeld door de inspecteur"*, Rapport voor de Inspecteurs van 's-Rijks belastingen, Amersfoort 1963, p.3 e.v.

zoals wij die nu kennen was dus vroeger een zelfstandig bestuursorgaan. Voor De Nederlandsche Bank geldt iets dergelijks, de Bank was tot 1946 in particuliere handen. Meer in het algemeen is voorts in de jaren vijftig tot zeventig van deze eeuw de verantwoordelijkheid voor een groot aantal taken bij de overheid op het bord geschoven.

Voor de overheidsfinanciering voor allerhande voorzieningen heeft er toe bijgedragen dat de aanvankelijke zelfstandigheid van particuliere verbanden die overheidsgelden ontvingen in snel tempo werd uitgehouden door de daarbij gestelde voorwaarden. De RSV-enquête (17) heeft de financierende overheid in haar behoefte aan toezicht bevestigd. De rechter ook: de Afdeling rechtspraak van de Raad van State schuwde niet om rechtsbescherming te bieden in situaties waarin zij – zelfs bij ontstentenis van de expliciete toekenning van overheidsbevoegdheden – de uitoefening van een zogenaamde publieke taak ontwaarde. Ook dwars door privaatrechtelijke rechtspersoonsvormen heen. Dit gaat in de richting van 'lifting the corporate veil'. Het door de privaatrechtelijke rechtspersoon heen de overheid aanspreken is door de Afdeling rechtspraak een aantal malen toegepast (18). Ook de Nationale ombudsman doet hieraan mee (19), en zelfs de Hoge Raad bevindt zich in dit gezelschap (20). Dit gebeurt vooral bij stichtingen en dan ongeacht het feit dat maatschappelijke groeperingen met een eigen verantwoordelijkheid meevertegenwoordigd zijn in de organen.

De resultaten van deze verhoogde rechtsbescherming – daar komt het op neer – zijn op zichzelf niet onredelijk. Ook is uit dat oogpunt op zichzelf niet onredelijk dat de administratieve rechter en de Nationale ombudsman het begrip overheidsorgaan oprekken. Vermeden moet echter worden dat aan deze, in het kader van de rechtsbescherming als publiekrechtelijk beoordeelde taakvervulling de consequentie wordt verbonden dat de minister mede op grond daarvan ook politiek verantwoordelijk zou zijn (21). Zo worden zelfstandige bestuursorganen in een maalstroom gezogen: nadat zij aanvankelijk om zeer uiteenlopende motieven als verzelfstandigde organen zijn opgezet, worden zij later in hun taakuitoefening als organen van de centrale overheid (vgl. ook art. 7 tweede lid Wet Arob) (22) gekwalificeerd. Vervolgens kunnen daaraan weer juridische argumenten ontleend worden om de zelfstandigheid ten opzichte van de minister te ontkennen. Zo kan het recht, vooral het bestuursrecht en daarbinnen in het bijzonder het onderdeel rechtsbescherming tegen de overheid, met de beste bedoeling jegens burgers, in politiek-bestuurlijk verband bijdragen tot

17. Tweede Kamer, Kamerstuk 17817.

18. Afd. rechtspraak RvS, 7 april 1978, AB 1978, 474, m.n. J. A. B., (Stichting Fonds voor de Letteren; geen orgaan). Daarna echter overwegend anders. Vz. Afd. rechtspraak RvS, 8 juli 1980, AB 1982, 319, m.n. (Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie), Vz. Afd. rechtspraak RvS, 19 maart 1981 AB 1982 411 m.n. (Stichting Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking), in beide gevallen is sprake van orgaan in de zin van de Wet Arob. Dit geldt ook voor De Nederlandsche Bank, in bepaalde gevallen, Afd. rechtspraak RvS, 15 januari 1981, AB 1982, 39 m.n. Bij de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur is de Arob-rechter minder snel geneigd om aan te nemen dat sprake is van een orgaan (de formulering van de Wob laat minder ruimte), zie Vz. Afd. rechtspraak RvS, 21 mei 1984, AB 1985, 503 m.n.

19. No. 12 augustus 1982, Ombudsman 1983/5, m.n. J. B. J. M. ten Berge (Algemeen Burgelijk Pensioenfonds); No. 12 augustus 1983, Ombudsman 1983/37 (Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen), m.n. H. J. de Ru; No. 26 november 1984, Ombudsman 1985/7, m.n. P. J. Stolk.

20. Zij het, door de taakverdeling in de rechtspraak, op een bescheidener schaal dan de Afd. rechtspraak RvS. HR 24 mei 1985, RvdW 1985, 110 (zie ook HR 15 januari 1971, 305); Stichting CBR is publiekrechtelijk lichaam in de zin van art. 2 lid 1 aanhef en sub a BBA 1945, "het bestuur van de Stichting CBR is voor zijn beleid volledig verantwoordelijk verschuldigd aan de betrokken minister en dat deze het beleid, dus ook het ontslagbeleid, volledig kan toetsen en in elk geval volledig voor zijn verantwoordelijkheid moet nemen".

21. Met name de formuleringen van overheidsorganen in de zin van de Wet Arob (art. 1), de Wet No (art. 1) en de Wob (art. 1) geven daartoe aanleiding, evenals art. 7 tweede lid jo. art. 11 eerste lid Wob, Vz. Afd. rechtspraak RvS, 8 juli 1980, AB 1982, 319, m.n.

22. Zie de in de vorige noot aangehaalde beschikking, AB 1982, 319, Vgl. ook H. G. Lubberdink in TvO, 1980, nr. 2, 319 m.n.

centralisatie. De wetgever dient er voor te waken dat hetzelfde risico niet kleeft aan uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (23), met de op dit moment aanhangige wijziging van artikel 80 CW 1976. Op zichzelf is de voorziene wijziging noodzakelijk en wenselijk, daar zij door de belastingbetaler gefinancierde uitgaven betreft van met name ten opzichte van de overheid verzelfstandigde organen en rechtspersonen. Verwerpelijk zou het zijn, wanneer ten gevolge van deze uitgebreide controle de minister aanspreekbaar en verantwoordelijk zou worden geacht voor het totale beleid van de betrokken instanties en hun zelfstandigheid uitgehold zou worden door veelvuldige detailinterventie. Ook het organisatierecht biedt risico's wanneer de inrichtingsbevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen tot in details van de betrokken minister afhankelijk blijft.

Wanneer de politieke ministeriële verantwoordelijkheid allesomvattend wordt opgevat tenzij zij uitdrukkelijk is uitgesloten, is het hek van de dam. Ik noem een voorbeeld. In het Organiek Besluit PTT 1955 staat: "onder de bevelen van onze minister berust het algemeen bestuur van het bedrijf bij de directeur-generaal" (24). De bevelsbevoegdheid die de postwetgeving de minister geeft, bedelft het bedrijf onder een lawine van parlementaire aandacht. De afmetingen van de buitenbus, reclame in postkantoren, afbeeldingen op postzegels enz. enz. zijn in parlementaire debatten uitvoerig aan de orde gekomen. Het parlement schuwt niet de minister te dwingen tot het kunstmatig hooghouden van telefoontarieven ten behoeve van de schatkist (25). Intussen verslechtert de positie van de PTT in de telecommunicatiemarkt zienderogen. De omhelzing van de overheid kan in regionen van het overheidsafhankelijke particuliere initiatief net zo verstikkend werken.

Op den duur ligt een redenering in de trant van de dereguleringsoperatie voor de hand: met de zuiging die van de ministeriële verantwoordelijkheid uitgaat, raakt de politiek in de verleiding op den duur zoveel verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken dat verstikkingsverschijnselen kunnen optreden. De parlementaire honger naar fiscale details is illustratief. Als bekend, steunde de Tweede Kamer de staatssecretaris van Financiën voorshands in diens opvatting, dat deze de inspecteur in individuele gevallen aanwijzingen kan geven (26) en ging zij – althans de commissie voor de verzoekschriften – zelfs zover om de bevoegdheid van de Nationale ombudsman te bestrijden (27). Door ongeclausureerd de toegang tot details te eisen ondergraaft de Tweede Kamer op den duur de geloofwaardigheid van de politiek, temeer wanneer noodzakelijke en fundamentele fiscale hervormingen uitblijven.

Hier wreekt zich, dat de inrichting van het openbaar bestuur het stiefkind kan worden van de politiek. Erger nog: de politiek lijkt niet bij machte om deze inrichting ter hand te nemen wanneer zij haar eigen invloedssfeer op het spel ziet staan. De praktijk biedt voorbeelden te over (28). De resultaten van het werk van de Commissie Vonhoff laten bijvoorbeeld zien

23. Vgl. ook art. 80 CW 1976 en de wijziging die wordt voorgesteld, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19062, in het bijzonder de kritische aantekeningen van de Raad van State (idem, A-C, p.4-6).

24. Besluit van 4 april 1955, Stb. 217, art. 4, eerste lid.

25. KB van 19 maart 1982, Stb. 164 en KB van 12 maart 1982, Stb. 169 en 168: verhoging PTT tarieven, niet uitsluitend omdat zulks noodzakelijk was uit hoofde van bedrijfsmatige exploitatie, maar tevens met de motivering dat een verhoging van de bijdrage van de PTT aan de algemene middelen wenselijk was.

26. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19022, nr. 5.

27. NRC Handelsblad 4 november 1985 (inzake art. 63 AWR, toepassing van de hardheidsclausule).

28. Bezuinigingen in het onderwijsveld overtreffen die op het ministerie van onderwijs zelf; lagere overheden worden gedwongen bijna twee keer zoveel te bezuinigen als de Haagse ministeries.

dat de politieke en ambtelijke toppen moeilijk vatbaar zijn voor beheersing en verandering (29).

g. Gebrekkige scheiding bevoegdheden minister – zelfstandige bestuursorganen

In juridische kring leeft de verwachting, dat rechtsregels de zaak van zelfstandige bestuursorganen kunnen bevorderen. Voor zover rechtsregels een duidelijke, ongeclausuleerde bevoegdheidstoedeling aan een zelfstandig bestuursorgaan zouden kunnen inhouden, is het niet denkbeeldig dat reductie van detailbemoeiing een meer effectieve ministeriële verantwoordelijkheid voor de grote lijnen van het beleid meebrengt. De ervaring – onder andere met overheidsvennootschappen, waaronder in het bijzonder De Nederlandsche Bank, en ook met instanties als het CBS en het RIOD – wijst in die richting. Zo'n vanzelfsprekend instrument van verzelfstandiging is het recht echter niet.

Het onderzoek *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid* toont aan dat weliswaar in een aantal gevallen belangrijke bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen worden toegekend (vergunningverlening, subsidiëring, zelfs in een enkel geval regelgeving), maar dat zoiets veelal gelijk opgaat met de verzekering van mogelijkheden tot ministeriële beïnvloeding tot in de details. Waar de wetgever met de ene hand bevoegdheden toekent aan verzelfstandigde organen, worden die met de andere hand genomen. Het in de vorige paragraaf gegeven voorbeeld van dergelijke geef-en-neem-wetgeving bij de PTT staat niet alleen, maar is representatief voor de wereld van de verzelfstandigde organen.

Daar komt nog bij, dat het parlement voortdurend de neiging heeft om de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid op te rekken tot buiten de juridische bevoegdheidstoedelingen (30). Rechtsregels leggen een drempel, maar vaak ook niet meer dan dat: niet altijd zal een betere formulering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op zichzelf tot een meer effectieve ministeriële verantwoordelijkheid leiden. Juridische structuren zijn niet altijd tegen politieke druk opgewassen.

De juridisch tweeslachtige opzet van verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst verklaart waarom zelfstandige bestuursorganen in het staats- en bestuursrecht als randverschijnselen zijn behandeld. Zij tasten – een enkele uitzondering daargelaten – de vertrouwde spilfunctie van de ministeriële verantwoordelijkheid immers niet aan. Ernstiger is, dat de wijze waarop die verzelfstandiging vorm heeft gekregen voedsel blijft geven aan de inconsistente opvatting dat volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van zelfstandige bestuursorganen kan worden geëist (31). Met onduidelijke geef-en-neem-wetgeving wordt een premie gezet op de politieke neiging om de bevoegdheid tot het geven van opdrachten steeds aanwezig te achten en zo nodig ook te gebruiken.

De typische functie van het staats- en bestuursrecht, om bevoegdheden af te bakenen, wordt zo in feite gefrustreerd. Voor gezagspluralisme is dan

29. Zie H.J. de Ru, Rijksdienst en politiek, het lot van de voorstellen van de Commissie Vonhoff, in: Bestuur, maandblad voor overheidskunde, 1982, nr. 3, p.2-8. Het zou overigens onjuist zijn om de overheid zelf uitsluitend als oorzaak van centralisatie aan te wijzen. Maatschappelijke vraagdruk is er niet minder debet aan.

30. M. Scheltema, H.G. Lubberdink, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, in: Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat, Staatsrechtenconferentie 1980 (VU Amsterdam), Nijmegen 1980, p.11.

31. H.G. Lubberdink, De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Deventer 1982, p.183, stelt: "Mandaatverlening moet (...) toelaatbaar geoordeeld worden, indien de bevoegdheid is toegekend aan een bestuursorgaan, dat een verantwoordingsplicht heeft jegens een vertegenwoordigend lichaam". Gesteld wordt, dat de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen steeds aanwezig is bij attributie van bevoegdheden aan ambtenaren en bij situaties waarin overheidsbevoegdheden door stichtingen en zelfs (onder bepaalde voorwaarden) door vennootschappen worden uitgeoefend. Van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen blijft dan weinig over, als er, zoals gebruikelijk, niet alleen sprake is van de uitoefening van overheidsbevoegdheden, maar er ook nog sprake is van enige verantwoordingslijn naar de minister toe. Zie ook J.M. Kan, bespreking van H.G. Lubberdink, o.c., NJB 1983, p.997.

weinig ruimte (32). Het beginsel van de alleenvertegenwoordigende representatieve democratie kan zo zelfs een averechts gevolg hebben doordat het de verwezenlijking van de rechtsstaatsidee, die mede afhangt van goed werkende 'checks and balances', bedreigt (33).

h. Conclusie en perspectief

Zelfstandige bestuursorganen zijn de inzet van een strijd om de voorrang van twee culturen, hiërarchisch collectivisme en competitief individualisme. Het huidige positieve recht speelt daarbij niet zelden tegen wil en dank een centraliserende rol. Onwillekeurig drukt het besluitvormingsproces van de centrale overheid met behulp van het recht een stempel op haar directe omgeving, de periferie. De vooringenomenheid van het recht kan slechts ondervangen worden door duidelijke en ondubbelzinnige toekenning van bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen. Ontwikkelingen in de Verenigde Staten en in Zweden bewijzen dat de introductie van elementen van competitief individualisme in het openbaar bestuur met vrucht kan geschieden, mits daartoe voldoende harde rechtsregels – anders dan de in Nederland populaire geef-en-neem-constructies – worden geformuleerd. Twee mogelijkheden tot verbetering dienen zich aan. De eerste is: per zelfstandig bestuursorgaan de verhouding met de betrokken minister nagaan en met name bezien of de tot nu toe meestal vanzelfsprekende geef-en-neem-constructies wel de toets van voor- en nadelen van zelfstandige bestuursorganen kunnen doorstaan (34). Per zelfstandig bestuursorgaan zal overwogen moeten worden of verzelfstandiging niet in eenduidige en ongeclausuleerde bevoegdheidstoedelingen kan worden geformuleerd, zodat duidelijk wordt dat het verzet van een zelfstandig bestuursorgaan tegen politieke detailaanwijzingen eventueel ook op rechterlijke ondersteuning kan rekenen (35).

De tweede mogelijkheid zou een meer algemene formulering zijn van de betrekkingen tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen, op te nemen in algemene administratieve wetgeving. Een Organisatiewet Rijksdienst (36) leek daarvoor een geschikt voertuig, maar uit wetgevings-technisch oogpunt kan een organisatierechtelijk hoofdstuk in een wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht (37) beter voldoen. Ik denk daarbij aan algemene regels over de samenstelling van de betrokken organen, benoeming en ontslag van bestuurders, algemene regels voor bevoegdheidsverdeling, budgettoekenning, toezicht, controle op de uitvoering, de openbaarheid en de algemene toegankelijkheid van gegevens over de samenstelling en de bevoegdheden van deze organen, rechtsbescher-

32. Over gezagspluralisme: L. Prakke, *Pluralisme en staatsrecht* (rede), Deventer 1974. Vgl. meer recent: R.A. Dahl, *Dilemma's of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control*, New Haven and London 1982.

33. Dit was aan de orde bij het ingrijpen van de staatssecretaris van Financiën in individuele belastingaanslagen, ondanks het feit dat de wet de bevoegdheid tot het vaststellen van de aanslag uitdrukkelijk, met uitsluiting van anderen, aan de inspecteur toekent. Zie P. de Haan, H.J. de Ru, *De ministeriële verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van de inspecteur*, Adviezen aan de Federatie van verenigingen van inspecteurs en adjunct-inspecteurs van 's Rijks belastingen, Amsterdam 1985.

34. Voor deze voor- en nadelen: zie de bijdrage van H.R. van Gunsteren.

35. Dit hoeft nog niet tot overbelasting van de rechter te leiden, integendeel, de wetenschap dat de rechter onbevoegd gegeven aanwijzingen aan een zelfstandig bestuursorgaan niet zal willen honoreren zal als een voldoende waarborg tegen dergelijke aanwijzingen werken.

36. Als voorgesteld door de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, Eindadvies, 's-Gravenhage 1981, p.21.

37. Zie art. 107 tweede lid GW, waarvoor een Commissie-Scheltema is ingesteld.

ming en de verhouding tot de andere algemene administratieve wetgeving (wet Arob, Wob, WNo) (38).

Uit een oogpunt van systematiek en duidelijkheid in het administratieve recht verdient de tweede mogelijkheid, een algemene regeling, de voorkeur. Dit verhoogt ook de overzichtelijkheid van de inrichting van het openbaar bestuur, die nu zeer te wensen overlaat. In de instellingsbesluiten van zelfstandige bestuursorganen kan de algemene wetgeving voor het bijzondere geval worden aangevuld.

Voordat een dergelijk algemeen wettelijk kader voor verzelfstandiging van de uitvoering van overheidsstaken geformuleerd zal worden, zou het wenselijk zijn om naast de overwegend juridische inventarisatie die het rapport *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid* biedt, ook een duidelijker en meer gedetailleerd beeld te hebben van de wijze waarop de verhouding tussen zelfstandige bestuursorganen en de centrale overheid in de praktijk functioneert (39).

Zicht op de samenhang tussen gegevens, die in het rapport worden gepresenteerd, zoals de aard van de zelfstandig uitgeoefende taak, de vorm en de instelling van het orgaan, de soorten bevoegdheden, de vorm van politieke controle en de rechtsbescherming, ontbreekt nog. Deze gegevens zijn in tabellen verzameld maar daaraan zijn vooralsnog geen conclusies over eventuele dwarsverbindingen verbonden (40). Dergelijke conclusies, tegen de achtergrond van praktijkonderzoek, zouden het materiaal pas compleet maken, op basis waarvan het werk aan de ontwikkeling van algemene wetgeving kan plaatsvinden. Het inventarisatierapport zoals dat nu voor ons ligt, is nog maar een begin.

4.3 Verslag van de discussie

Prof. mr. H.R. van Gunsteren, hoogleraar politieke theorieën aan de Rijksuniversiteit Leiden, vraagt Van Gils hoe het waarneembaar is dat de markt in de jaren zeventig faalde en in de jaren tachtig de hiërarchie tekort blijkt te schieten. Aan De Ru stelt hij vervolgens de vraag hoe het is waar te nemen dat de overheid verstikkend is. Is dat verstikkend altijd een kwaad? Hij verwijst daarbij naar de overheid die mensen in de gevangenis zet en andere dingen doet die men niet prettig vindt.

Van Gils stelt dat er verschillende manieren zijn om het tekort schieten van de hiërarchie waar te nemen. Dit kan op basis van "invoelen" wat er in de samenleving gebeurt of kan empirisch worden getracht vast te stellen. Bijvoorbeeld in sectoren waar het beleid niet meer op de feitelijke processen aansluit en er onzekerheid bestaat. Hij verwijst daarbij naar ontwikkelingen in de welzijns- en gezondheidssector en naar de herstructurering van organisaties op landelijk niveau. Er zijn signalen dat de reactiesnelheid, tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen die

38. Rb. 's-Gravenhage 2 oktober 1984. AB 1985, 379, m.n. toont in een notedop aan hoezeer een éénduidige opvatting over bevoegdheidsverdeling tussen de minister en zelfstandige bestuursorganen ontbreekt en welke merkwaardige verbrokkeling dat teweeg brengt bij de toepassing van rechtsregels en in de rechtsbescherming. De Vz. Afd. rechtspraak RvS, 21 mei 1984, AB 1984, 503 had beslist dat de Uitkeringsraad wél een orgaan was in de zin van de Wet Arob (dus: ontvankelijk), maar niet in de zin van de Wob (dus: beroep verworpen), terwijl de Pres. Rb. wél de gevraagde openbaarheid gaf, met het oordeel dat de Uitkeringsraad bij de uitvoering van de hem wettelijk opgedragen taak gebonden was aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Intussen oordeelde de Nationale ombudsman dat de Uitkeringsraad weer wel orgaan was in de zin van de WNo (No. 26 november 1984. Ombudsman 1985/7, m.n. P.J. Stolk), hoewel de tekst van de WNo in vergelijking met die van de Wob een verschil op dit punt tussen beide wetten niet rechtvaardigt.

39. Onze casuïstiek beperkt zich tot incidenten en schandalen. Kennis over de alledaagse omgang tussen zelfstandige bestuursorganen, ambtenaren, ministers en parlement is schaars. In sommige sectoren kan feitelijk onderzoek wellicht de conclusie rechtvaardigen dat zelfstandige bestuursorganen zelfstandiger functioneren in de dagelijkse praktijk dan de kennis omtrent incidenten zou doen vermoeden.

40. Zie: *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*, deel 1, tabellen op p.42 e.v.

zich in vrij hoog tempo voltrekken, niet adequaat is of te ver van de markt af staat. Of dat empirisch goed onderbouwd is laat Van Gils even in het midden. Hij vleit zich met de hoop dat het herkenbaar is voor velen.

De Ru benadrukt dat hij de neiging had zijn inleiding wat zwaar aan te zetten, zodat de accenten in ieder geval duidelijk over kwamen. Hij noemt een aantal voorbeelden van de verstikkende overheid. De rechtsvorm van de PTT als staatsbedrijf nodigt uit tot ministeriële en parlementaire detailbemoeiing op zulke kleine punten dat hij zich afvraagt waar men, in de Tweede Kamer in het bijzonder, mee bezig is. Hij maakt een vergelijking met de staatsmijnen die tot halverwege de jaren zestig, toen de desbetreffende rijksdienst werd omgezet in een naamloze vennootschap (DSM), ook de rechtsvorm hadden van staatsbedrijf. Dat betekende dat ten behoeve van de staatsmijnen jaarlijks bij de begrotingsstukken een eigen begrotingshoofdstuk werd ingediend. Alleen al het feit dat kamerleden die stukken op hun tafel kregen was kennelijk voldoende om ook vrij veel aandacht te besteden aan dat bedrijf. Nadat het in 1966 was omgezet in een naamloze vennootschap met 100 procent overheidsdeelname, verdween dat stuk uit de begroting. Het werd een onderneming met een jaarverslag en daarvan is niet voorgeschreven in de Comptabiliteitswet dat het op de tafel van de kamerleden komt. In de parlementaire debatten is DSM jarenlang bij de begrotingsbehandeling niet meer aan de orde geweest. *De Ru* heeft het idee dat een oorzaak daarvan was dat de informatievoorziening op dat moment was teruggelopen, als gevolg van het feit dat de rechtsvorm was veranderd.

Een ander voorbeeld van verstikking is volgens *De Ru* de regulering van het onderwijsbestel. Tegenwoordig worden er op jaarbasis circa 200 circulaires uitgestrooid over het voortgezet onderwijs; dat is ongeveer 1 circulaire per werkdag. Die moet gelezen worden door mensen die niet juridisch geschoold zijn. Het is dan ook de vraag of men dat in 1 werkdag klaart. Dat is op zich niet zo erg, die circulaires dienen ook een ander doel. Toch rijst de vraag of onderwijsveld en samenleving niet monddood worden gemaakt door departementale overactiviteit. *De Ru* vraagt zich ook af of de praktijk niet in zoverre verstikkend is dat men zich niet alleen richt naar de inhoud van circulaires op het moment dat ze verschijnen, maar dat er ook de neiging bestaat te anticiperen op het beleid dat het ministerie van Onderwijs gaat voeren. Allerlei onderwijsinstellingen proberen zich gretig in te werken in het komend overheidsbeleid. Hij vindt dat geen gezonde ontwikkeling.

Ir. J.S. Knipscheer, secretaris van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, heeft bezwaren tegen de vergelijking die *De Ru* maakt tussen de PTT en DSM. De PTT is een bedrijf dat infrastructuur aanlegt. Het is logisch dat de politiek bemoeienis wil hebben met het systeem rond de infrastructuur. Met name het informatieaanbiedend bedrijfsleven, de kranten, de uitgevers en de databankindustrie zijn voor kanalen naar de ontvanger toe afhankelijk van de PTT. Het is logisch dat er een hele andere beïnvloeding plaatsvindt vanuit de politiek naar de PTT dan naar DSM. Dat onderscheid moet men volgens *Knipscheer* goed voor ogen blijven houden.

De Ru onderschrijft dat wel maar ziet niet in waarom dat moet betekenen dat er een publiekrechtelijke rechtsvorm is die zoveel ministeriële bemoeiing met details oproept, zowel binnen als buiten de sfeer van de infrastructuur. Waarom de overkill-situatie van een staatsbedrijf met een overheidsmonopolie als ook regulering mogelijk is van bijvoorbeeld postvoorziening door het particuliere bedrijfsleven?

Mr. H.F. Munneke, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit Leiden, constateert dat *De Ru* bezorgd is over rechterlijke instanties die te maken krijgen met allerlei stichtingen en andere rechtsvormen die een "semi-overheidskleed" aannemen. De rechter zou daar doorheen kijken en dergelijke rechtsvormen beschouwen als overheid en deze dus onder de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen. Volgens *Munneke* is het fundamentele probleem dat de Arob-rechter bij die overheidsstichtingen

niet meer weet wat "met openbaar gezag bekleed zijn" eigenlijk is.

De Ru stelt dat De Nederlandsche Bank NV voor bepaalde onderdelen van haar beleid ook met openbaar gezag is bekleed, bijvoorbeeld bij toepassing van de Wet toezicht kredietwezen. Als de Afdeling rechtspraak, nadat ze de relatie tussen een rechtspersoon naar privaatrecht en de centrale overheid heeft bepaald, in bepaalde gevallen zo gemakkelijk een overheidsorgaan aanwezig acht – soms ook zonder dat er een wettelijke grondslag is voor het uitoefenen van openbaar gezag, maar dat uitsluitend gerelateerd aan het feit dat er een overheidstaak wordt uitgeoefend (dan gaat het niet eens meer over de bevoegdheid maar over een vaag begrip als taak) – dan haalt de Afdeling rechtspraak in het kader van de rechtsbescherming een aantal organisaties binnen de sfeer van de overheid. Dat is op zichzelf niet zo erg, aldus *De Ru*. Het kan zelfs heel plezierig zijn voor degene die rechtsbescherming geniet. Het punt is alleen dat daaraan weer de conclusie wordt verbonden dat, nu deze organisaties kennelijk rechtsbescherming tegen de overheid oproepen, overheid zijn. Volgens *De Ru* wordt dat nog versterkt wanneer in het kader van de toepassing van de Wet Arob eerst nog eens aan de betreffende minister wordt gevraagd of hij aanleiding ziet om zelf nog een oordeel te geven over het optreden van de rechtspersoon. Dat leidt òf tot een hiërarchische band òf tot wederzijdse frustratie bij minister en bestuur van de rechtspersoon. *De Ru* acht dat een ongewenst effect van het feit dat de rechtsbescherming tegen de overheid tot deze instanties wordt uitgebreid.

Munneke meent dat het probleem met overheidsstichtingen is (zie ook de NEHEM) dat ze handen vol geld uitgeven en niemand weet of het subsidiëring is. Hij vraagt zich af of de oplossing niet is dit soort subsidiërende instellingen, als ze overheidsbevoegdheden hebben, een wettelijke basis te geven. Men weet dan dat het om publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening gaat zodat de rechtsbeschermingsmachinerie in werking kan treden. De hiërarchische relatie naar boven toe hoeft daar helemaal niet bij betrokken te worden, aldus *Munneke*. In dit geval is het volgens *De Ru* beter terug te vallen op regulering, zodat op die wijze criteria worden geformuleerd voor de wijze waarop dat geld wordt besteed, in plaats van een vrij ongeclausuleerde aansprakelijkheid van de minister voor het beleid van zo'n stichting te construeren.

Mr. C.J.A. Crasborn, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit Utrecht, vraagt *De Ru* naar de legitimatie van uitoefening van publieke bevoegdheden. Wanneer publieke bevoegdheden zonder nadere eisen worden uitgeoefend bestaat volgens hem het gevaar, zoals Van Gunsteren dit in het laatste deel van zijn stellingen constateert, van sectoralisering van de samenleving.

De manier om daar tegen op te treden is volgens *De Ru* de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook zoals die worden vertaald in het privaatrecht. De legitimatie voor het optreden van dergelijke organen hoeft niet gegeven te zijn met het feit dat men hiërarchisch ondergeschikt is aan een politiek orgaan, maar kan ook bestaan door het feit dat men in het leven geroepen is door een politiek orgaan dat de bevoegdheid heeft de inrichting te wijzigen en een globale budgettoekenning kan plegen of dat er achteraf rechtsbescherming is tegen het optreden van dergelijke instanties. *De Ru* is van mening dat de conceptie van democratie te zeer vast zit aan de rechte lijn van ambtelijke diensten naar minister in verantwoording aan het parlement. In veel situaties acht hij dat goed, maar er zijn ook veel gevallen van meer op een bepaalde markt, een bepaalde sector toegesneden overheidshandelen waarin het niet uitsluitend langs dat kanaal hoeft te gaan.

Crasborn is het ermee eens dat de hiërarchie, de ministeriële verantwoordelijkheid, niet altijd noodzakelijk is, maar zijn vraag is: als je zelfstandig bevoegdheden laat uitoefenen, is dan de legitimatie dat dat gebeurt door belangengroeperingen een voldoende garantie voor een publieke discussie?

Hij vindt dat niet. Het gaat immers om publieke bevoegdheden, het uitoefenen van openbaar gezag.

De Ru acht dat geen probleem. Als er voldoende openbaarheid is van het optreden van dergelijke organen, waarom zou er dan onvoldoende debat zijn? Wat is het verschil met de situatie waarin zo'n instantie onder de paraplu van de ministeriële verantwoordelijkheid in de ambtelijke hiërarchie zou werken?

De voorzitter stelt voor deze vragen over ministeriële verantwoordelijkheid in de algemene discussie verder aan de orde te stellen.

Mevrouw mr. D.F.M. Twaalfhoven, rechter bij de arrondissementsrechtbank Haarlem, vraagt of het fenomeen van de zelfstandige bestuursorganen zich uitstrekt over onze eigen grenzen. Is de theorievorming omtrent dit fenomeen typisch Nederlands of is er een internationale theorievorming naast Zweden en de Verenigde Staten?

In hoeverre zelfstandige bestuursorganen zich over ander landen uitstrekken, kan *Van Gils* slechts in beperkte mate beoordelen, zo geeft hij als antwoord. Hij denkt dat het in hoge mate samenhangt met historisch gegroeide patronen waarin de wisselwerking tussen publieke organisaties en de samenleving gestalte heeft gekregen. Engeland werkt op het terrein van het wetenschappelijk onderwijs met university grants committees, die duidelijk gezien worden als een compromis tussen de protagonisten van academische autonomie en de voorstanders van publieke accountability en publieke efficiency. Het university grants committee kent een aantal duidelijk omschreven taken en bevoegdheden. Het is een soort quasi non-governmental organisation. Het vervult in de praktijk een belangrijke bufferfunctie tussen enerzijds het veld van het wetenschappelijk onderwijs en anderzijds daar waar de hoofdlijnen van beleid worden uitgezet. Een dergelijke constructie heeft natuurlijk ook nadelen, het zijn geen ideale situaties. Voorzover *Van Gils* bekend is, past men er in Engeland wel voor deze constructie los te laten. Het heeft een uitermate wezenlijke functie, onder andere een bufferfunctie, die geaccepteerd wordt met alle pijn die het soms geeft, ook in termen van bezuinigingen.

Mevrouw mr. J.E. Goldschmidt, wetenschappelijk medewerkster aan de Rijksuniversiteit Leiden, vraagt *Van Gils* naar de relatie tussen decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen. *Van Gils* antwoordt dat zelfstandige bestuursorganen soms een voordeel kunnen hebben boven decentralisatie omdat daarmee de fragmentering kan verminderen. *Mevrouw Goldschmidt* vraagt wanneer daarnaast ook decentralisatie voorkomt, of deze fragmentering niet wordt verschoven van het centrale naar het decentrale niveau. *Van Gils* meent dat de fragmentering nooit voorkomen kan worden. Hooguit gaat het om de vraag: hoe bewaar je de samenhang. Op zich – zo stelt hij – heeft *Van Gunsteren* gelijk als hij zegt dat het leidt tot sectoralisering. Een ander zal zeggen dat decentralisatie niet tot sectoralisering leidt, maar tot territoriale fragmentering. *Van Gils* vindt dat decentralisatie niet het algemeen leidend principe moet zijn, maar dat gekeken moet worden wat voor specifieke situaties is vereist. Als praktijkvoorbeeld noemt *Van Gils* een vorm van decentralisatie met betrekking tot de planningsbevoegdheden naar de provincies in de gezondheidszorgsector. *Van nabij* weet hij dat de noordelijke drie provincies doende zijn hun eigen ziekenhuisplannen te optimaliseren en zich daarbij absoluut niet bekommeren om de patiëntenstroom die dwars door de provincies heen gaat. De provincies moeten plannen maken voor ziekenhuizen die helemaal niet bij elkaar gebracht worden. Wanneer je als directeur of bestuurder van een dergelijke instelling hiermee geconfronteerd wordt, weet je eigenlijk niet meer waar je het moet halen, en überhaupt niet meer waar je iets krijgt. Dat is volgens hem een voorbeeld waar decentralisatie, los van de financiële paragraaf, als het ware dwars door bestaande verhoudingen heen snijdt, zonder rekening te houden met wat er eigenlijk op het basisniveau gaande is. Op bepaalde terreinen kan decentralisatie wel, op andere terreinen niet. Als tweede

voorbeeld noemt Van Gils een bepaalde vereniging met buurt- en clubhuiswerk waar men redelijk content is met de decentralisatie. Men vindt dat de gemeente een rol moet spelen, in plaats van de afstandelijke benadering van WVC.

Het gaat aldus Van Gils niet om òf decentralisatie òf zelfstandige bestuursorganen, maar om een juiste "marketing mix". Dat is een mix van instrumenten, afgestemd op bepaalde situaties. In de praktijk worden die instrumenten echter heilig verklaard en het instrument gaat domineren boven datgene wat in de feitelijke situatie eigenlijk nodig is. Het risico van een sterke hiërarchische conceptie, of het hiërarchisch collectivisme zoals De Ru dat noemt, is volgens Van Gils de kans dat je de greep op de feitelijke ontwikkelingen kwijt raakt.

5. ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN EN HETVRAAGSTUK VAN DE POLITIEKE EN BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

5.1 Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid Prof. mr. H.R. van Gunsteren

5.1.1 *Stellingen*

1. Zelfstandige bestuursorganen zijn nu uit de schaduw in het licht gezet. Wat nu? Evidente conclusies dringen zich niet op.
2. Het verborgen federalisme van de Nederlandse staat is opnieuw aangetoond. Meer dan we dachten is de staat een ambtenorganisatie en minder een democratische eenheidsstaat, waarin bestuur en recht als instrument gebruikt kunnen worden.
3. Wat aan de onderzoekskant nog ontbreekt is internationaal vergelijkend onderzoek, bijvoorbeeld naar de "regulatory agencies" in de USA.
4. Wat ook nog dient te gebeuren is het in kaart brengen van voor het Nederlandse leven relevante internationale en supranationale zelfstandige bestuursorganen. Zolang dit niet gebeurt analyseren we een deel van een niet gekend geheel.
5. Onderzoek en discussie betreffende zelfstandige bestuursorganen is overwegend gevoerd vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid. Laatstgenoemd concept bleef daarbij ondergeanalyseerd.
6. Scheltema en Lubberdink gaan ervan uit dat verantwoordelijkheid niet verder reikt dan, een functie is van, controle en daadwerkelijke beheersingsmacht. Vanuit deze conceptie naar de werkelijkheid van het landsbestuur kijkend, constateren zij dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed functioneert. Op grond daarvan argumenteren ze voor zelfstandige bestuursorganen.
7. Hun conceptie van politieke verantwoordelijkheid is niet de enig mogelijke. Er is een andere conceptie van verantwoordelijkheid die meer recht doet aan de realiteit van de politiek. Deze gaat uit van de constatering dat verantwoordelijk houden in de politiek nu juist daar plaatsvindt waar controle te kort schiet. Verantwoordelijk houden is een oproep om blinde gebeurtenissen onder menselijke politieke controle te krijgen. Theoretisch is deze hantering van het begrip verantwoordelijkheid goed in te passen als we maar aandacht besteden aan de performatieve (wat doet de spreker door het woord "verantwoordelijkheid" te gebruiken) aspecten van dit begrip.
8. Natuurlijk moet er, teneinde iemand zinnig verantwoordelijk te kunnen stellen, wel een mogelijkheid van controle-uitoefening zijn. Maar dit is niet hetzelfde als daadwerkelijke controle en ook niet hetzelfde als het tegelijkertijd kunnen realiseren van alle mogelijkheden van controle. Iedere Amerikaan kan president worden, maar ze kunnen dit niet allemaal tegelijk.
9. De conceptie van Scheltema en Lubberdink is ook in strijd met bevindingen van moderne organisatie-theorie en cybernetica. Daar wordt geconstateerd dat een grondprobleem met leiders van organisaties is dat zij vaak geloven dat zij niet een "puppet" van een ander systeem (metasysteem of subsysteem) zijn (zie o.a. Chester Barnard *The functions of the Executive* (1944)).
10. De verantwoordelijke minister is één uitoefenaar van controle temidden van anderen. Van hem verwachten we speciaal het bewaken van interacties (randvoorwaarden stellen en handhaven), wetgeving initiëren en erge brokken opvangen.
11. Het meten van besturingskracht (en dus verantwoordelijkheid) in termen van de mate van besturingsmacht van andere actoren betekent een verwarring van niveaus. De controle door de minister ligt primair

- op metaniveau, hij functioneert als reservecircuit. In een vrije samenleving grijpt hij in als zelfsturing misloopt.
12. Hij moet dus, waar nodig, wel in detail kunnen treden. De hoofdlijnen van sturing worden via discussies en gevechten over details van schokkende gebeurtenissen vastgesteld. Het los hiervan vaststellen van hoofdlijnen is als het voetballen met een lekke bal. Als men, zoals Lubberdink en vele anderen voorstellen, de bemoeienis met details bij minister en kamer dwingend wegneemt, berooft men deze actoren dus ook van de gebruikelijke weg om hoofdlijnen van beleid vast te stellen, terwijl een alternatieve weg praktisch nog niet gegeven is.
 13. Vergroting van verantwoordelijkheid van zelfstandige bestuursorganen betekent niet eo ipso een inkrimping van de ministeriële verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid is niet een quantum dat bij verdeling over verschillende actoren altijd even groot blijft. Denk maar aan hoofdelijke verantwoordelijkheid.
 14. Als het hier betoogde juist is kan niet langer worden volgehouden dat is aangetoond dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet behoorlijk functioneert. Het (niet) functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid kan dan geen argument zijn om meer zelfstandige bestuursorganen te vormen.
 15. Hiervoor is wel een aantal andere gronden:
 - a. Het is cybernetisch gezien beter (geen topzware organisatie).
 - b. De regering doet aan zelfbinding, zodat betutteling vermindert.
 - c. De politieke top wordt ontlast.
 - d. Direct belanghebbenden kunnen een gewaarborgde stem in het kapittel krijgen.
 - e. Expertise krijgt meer macht.
 - f. Ondernemingen krijgen meer macht (versterking van marktsector).
 - g. Burgers en hun organisaties krijgen meer macht (vgl. juries).
 16. Er zijn ook gevaren:
 - a. "Capture of regulatory agencies". Speciale belangengroepen beheersen de uitoefening van publieke bevoegdheden, die nu juist bedoeld waren om hun handelen in te tomen.
 - b. Ook los van "capture" kunnen de "constituencies" van zelfstandige bestuursorganen klein zijn. Potentiële invloed van vele burgers wordt dan niet in feitelijke invloed omgezet.
 - c. Versterking van "collectieve" corruptie, dat wil zeggen van het werken voor de eigen tent terwijl je weet dat dit onzinnig of slecht is.
 - d. De eenheid van beleid en wetgeving (de burger is niet gebonden dan op grond van de democratisch gemaakte wet of het contract) wordt dan als ideaal verlaten.
 17. Verzelfstandiging van bestuursorganen past in het cultureel klimaat van individualisering, eigen initiatief, flexibiliteit, en dergelijke. De culturele theorieën van Mary Douglas en Aaron Wildavsky kunnen gebruikt worden om deze veranderingen te verklaren en hun gevolgen in kaart te brengen.
 18. Verzelfstandiging van bestuursorganen past ook bij sociaal-economische (bijvoorbeeld deeltijdarbeid, "new service society"), organisatorische (onthiërarchisering) en communicatieve veranderingen.
 19. Verzelfstandiging van bestuursorganen past ook bij het soort gemengde-sectorarrangement (bijvoorbeeld pensioenen, sociale verzekering) waarin Nederland traditioneel zo sterk is en die door wilde privatisering weggegooid dreigen te worden.
 20. Verzelfstandiging van bestuursorganen past echter niet in de constitutionele democratie in traditionele zin. Hierover schreef ik in 1979:

"De soort van ontwikkeling die ik voor de Verenigde Staten weergaf zou het einde of in ieder geval een belangrijke wijziging betekenen van de constitutionele democratie in traditionele zin. Wat zou ontstaan, is met name het volgende:

1. Een grotendeels onzichtbare algemene besturing van de maatschappij door topleiders van belangrijke organisaties, zowel publieke als private, waarvan er vele niet in de constitutie genoemd zijn, en waarvan de handelingen over het algemeen slechts in

beperkte mate onder democratische en/of constitutioneel-juridische controle zouden staan.

2. Een lappendeken van sectorale "constituties", die zijn ontstaan uit historische compromissen, of zijn opgesteld door de systeem-managers, en waarvan de termen (regels) voor buitenstaanders (de onafhankelijke burger) noch makkelijk begrijpbaar, noch toepasbaar zijn: intra-sectorale democratie, of beter gezegd polyarchie, uitsluitend voor de officieel erkende actors (de traditionele constitutionele democratie werkt ook uitsluitend met officieel erkende actors, maar is, doordat iedere burger als een onafhankelijke politieke actor wordt behandeld, minder provinciaals en onegalitair dan de meeste sectorale constituties).

Een dergelijk systeem zou de begrippen "constitutie" en "democratie" blijven bezigen, maar deze zouden een totaal andere betekenis krijgen dan vroeger. Er is niet sprake van democratie in de nationale staat, maar op zijn best van democratie in de veelheid van sectoren; er is geen relatief eenvoudig en algemeen constitutioneel raamwerk, maar hoogstens een esoterische kennis van sectorale "constituties" en impliciete regels die men dient te kennen wil men op effectieve wijze kunnen participeren in intrasectorale "democratie" (en zelfs het bezitten van deze kennis hoeft nog geen voldoende voorwaarde te zijn om officieel als verantwoordelijke actor erkend te worden). Constitutionele wetten en democratische besluitvorming over aangelegenheden van algemeen nationaal belang vormen, behoudens in formeel opzicht, niet langer meer het raamwerk waarbinnen politiek, beleidsvorming, wetgeving en administratie zich ontwikkelen. Formele wet en democratische praktijk worden zo niet meer dan één beperking temidden van vele anderen."

Ideeën ontleend aan:

Mary Douglas, "Cultural Bias" in *In the Active Voice*.

H.R. van Gunsteren, *Denken over politieke verantwoordelijkheid*. Samson, Alphen, 1974.

H.R. van Gunsteren, "Politieke mandataris en leidinggevende Ambtenaar" in *Handboek Beleidsvoering Overheid*. 1978.

H.R. van Gunsteren, "The Ethical Context of Bureaucracy and Performance Analysis" in Franz Xaver Kaufman, Giandomenico Majone en Vincent Ostrom eds. *Guidance, Control and Performance Evaluation in the Public Sector*. Berlin, De Gruyter, 1985.

H.R. van Gunsteren, "Overbelaste overheden" in *Civis Mundi*, maart 1979.

H.R. van Gunsteren "Inefficiëntie en corruptie" in *Bestuurswetenschappen*, juli 1983.

H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Deventer, Kluwer, 1982 (dissertatie).

M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen, Tjeenk-Willink, 1974 (oratie Groningen).

Aaron Wildavsky, *The Nursing Father: Moses as a Political Leader*. University of Alabama Press. 1984.

5.1.2 Inleiding

Conclusies dringen zich niet op uit het WRR-rapport *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*. Dat kan te maken hebben met de wetenschappelijke neutraliteit van de onderzoekers, maar ik denk ook met het onderwerp omdat, zoals vandaag blijkt, veel voor zelfstandige bestuursorganen is te zeggen, maar er ook een aantal argumenten tegen is. Wel werd door het rapport weer eens bevestigd dat Nederland in feite veel minder een eenheidsstaat is dan veelal in de boeken en discussies wordt voorgesteld. Ik heb dat genoemd: het verborgen federalisme.

Een ander punt, waaraan aandacht besteed kan worden, wat ook een gevaar is bij veel vertrouwen in zelfstandige bestuursorganen, is het verschijnsel dat die organen een eigen leven gaan leiden en in handen komen van direct belanghebbenden, terwijl burgers die ook wel belang hebben, maar niet zo'n groot belang dat het de moeite waard is zich te organiseren, het laten afweten. Dan komt in feite zo'n zelfstandig orgaan in handen van sectorale groeperingen.

Als je de soevereine overheid in kaart wil brengen in verhouding tot zelfstandige bestuursorganen, dan denk ik dat je er niet omheen kunt om een aantal internationale of supranationale organen in de beschouwing mee

te nemen. Als mensen al bezorgd zijn om de doorbreking van het beginsel van de eenheidsstaat of uitholling van de souvereiniteit, dan zou je toch ook naar de internationale kant moeten kijken. Er gaan voor ons mensen naar Brussel; ministers en ambtenaren die verbonden zijn met de Nederlandse regering. Maar het is natuurlijk niet zo dat ze volledig verantwoording kunnen afleggen, dat het parlement hier daadwerkelijk invloed kan uitoefenen.

Heel interessant is in dat verband het artikel van Rusman en Colijn in Vrij Nederland van de afgelopen week over de totstandkoming van het rakettenbesluit, waar sprake is van een zeer intensief ambtelijk overleg dat niet uitdrukkelijk met instructies van de minister te werk gaat, maar dat men ook niet wil desavoueren. Een uiterst interessant artikel. Ik denk dat wanneer we verder nadenken over zelfstandige bestuursorganen aan de internationale kant minstens zoveel aandacht moet worden besteed.

Wat in de discussie ook niet erg naar voren komt is dat er vroeger belangrijke ontwikkelingen en gedachtenvorming op dit gebied hebben plaats gevonden. In zijn boek "The Corporation" uit 1902 traceert Davis hoe in de negentiende eeuw in de Verenigde Staten en in Engeland organen, die wij zelfstandige bestuursorganen zouden noemen, zijn afgeschaft of opgesplitst. Men vond dat er echte privé-organen moeten zijn (verenigingen, bedrijven), en anderzijds publieke overheidsorganen. Denkt u bij ons aan de oude universiteiten, de Oostindische Compagnie en dergelijke. In de vorige eeuw is er een beweging geweest, en heeft er een discussie plaats gevonden om die scheiding tussen publieke en private organen scherper te trekken, beter te markeren.

Ten slotte, op het gebied van onderzoek zou het wenselijk zijn om niet alleen te inventariseren wat de bevoegdheden en dergelijke van zelfstandige bestuursorganen zijn, maar tevens de problemen en prestaties in het feitelijk functioneren van deze organen in hun verhouding tot de betrokkenen in het veld en in hun verhouding tot de politieke machthebbers te bestuderen. Dat zijn de daadwerkelijke feitelijke processen. Een dergelijke inventarisatie zal waarschijnlijk meer werk kosten dan de kolossale inventarisatie van de WRR.

Wat ook in mijn stellingen (5 t/m 14) is uitgewerkt, is de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik ga daar in op een discussie die met name gevoerd is in het werk van Lubberdink en Scheltema. Zij zeggen dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed functioneert, want de minister kan nu eenmaal niet alles controleren. Daaraan ontlenen ze dan een argument voor het vestigen van zelfstandige bestuursorganen. Ze gaan uit van een heel courante conceptie, die zegt dat je niet voor meer verantwoordelijk kunt zijn dan voor datgene waarover je controle hebt. Dus uit de mate van controle volgt de mate van verantwoordelijkheid.

Ik heb daartegenover een conceptie van verantwoordelijkheid ontwikkeld die naar mijn schatting dichter staat bij de staatsrechtelijke praktijk in de Kamer, en die ook zeer wel theoretisch verdedigbaar is. Daarbij gaat het pijltje omgekeerd: van verantwoordelijkheid naar controle. Dan betekent mensen verantwoordelijk houden: een oproep om controle die tot dan toe onvoldoende was, te vestigen. Het voordeel van deze conceptie is onder andere dat het gebeuren in de Kamer veel minder gewrongen hoeft te worden gepresenteerd. Kenmerkend is hier namelijk dat wanneer ministers ter verantwoording worden geroepen, er aan de controle iets ontbreekt. De Kamer vraagt de minister dan daar in te grijpen. Het is niet ongebruikelijk om ministers verantwoordelijk te houden voor zaken waarvan men eigenlijk weet dat de minister er niet zo ontzettend veel aan had kunnen doen, aangezien hij niet op alles tegelijk kan letten. In Engeland is dat in de bekende Crichton Down Case in het Lagerhuis uitgebreid bediscussieerd.

Het is niet zo dat ik zeg: hou mensen nou maar verantwoordelijk dan komt de controle vanzelf. De mogelijkheid om controle uit te oefenen moet aanwezig zijn. Maar die is bij de minister karakteristiek bijzonder groot omdat de minister typisch de figuur is die wetgeving kan initiëren. De

wetgever kan in theorie, niet in praktijk natuurlijk, heel veel, zo niet alles. Er moet een mogelijkheid voor controle zijn. Dat is een vereiste voor adequate uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat wil niet zeggen dat die mogelijkheden ook daadwerkelijk en tegelijkertijd benut kunnen worden. Daarom is aan stelling 8 toegevoegd: iedere Amerikaan kan president worden maar ze kunnen dit niet allemaal tegelijk. Het feit dat een minister een hele reeks controles tot zijn beschikking heeft betekent niet dat hij ze daadwerkelijk ook allemaal in het oog moet kunnen houden.

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt gezien is de minister natuurlijk de hoogste baas. Maar in feite oefent hij één controle temidden van velen uit. Er is juridische controle, er zijn accountants en er is sociale controle. De minister functioneert dus te midden van andere controles. Toch stellen we hem verantwoordelijk voor een heel gebeuren. Wat is dat dan voor een soort verantwoordelijk houden?

De ministeriële verantwoordelijkheid en controle functioneert als het ware als een soort reservecircuit. Dat is niet iets dat dagelijks bereden moet worden. Een autoracebaan heeft een reservecircuit waar de ziekenauto's langs kunnen. Als iedereen op zo'n reservecircuit gaat rijden is het natuurlijk onwerkbaar. Ministeriële verantwoordelijkheid is dus iets wat je inzet als er iets mis gaat. Het moet dus potentieel van alles kunnen bestrijken. Daaruit volgt dan ook dat als er echt iets mis is en er wordt gepraat over die ministeriële verantwoordelijkheid, dat de minister ook tot in de details moet kunnen gaan.

Ik zie niet veel in het beperken tot de hoofdlijnen. Voorzover ik kan overzien worden hoofdlijnen, als ze daadwerkelijk worden uitgewerkt, uitgewerkt via ruzies over details. Als je dan een heleboel aspecten hebt uitgewerkt, kun je bij wijze van conclusie zeggen: dit zijn dus de hoofdlijnen van beleid. Het zal u allen wel eens zijn overkomen dat u in een discussie zat waar meteen werd begonnen over hoofdlijnen, waar je niet in details mocht gaan. Welke disciplinerende door de feiten verkrijgt je dan in de discussie? Ik denk dat de suggestie om de minister en het parlement zich tot de hoofdlijnen te laten beperken en ze ook daartoe te verbinden, dus te verbieden in details te gaan, bijzonder moeilijk te verwezenlijken is.

Ten slotte waarschuw ik tegen de misvatting dat de verantwoordelijkheid een stuk kaas is: krijgt de ander een stuk, dan krijg je zelf minder. Als dat waar zou zijn dan zou je zeggen hoe groter de organisatie, hoe minder ieder verantwoordelijk kan worden gehouden. Dat zou een sterk argument zijn, als je althans voor maatschappelijk verantwoordelijk handelen bent, om grote organisaties überhaupt niet toe te laten.

Ik concludeer dan in stelling 14 dat uit het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid geen argument voor het bevorderen van zelfstandige bestuursorganen kan worden geput. Echter, ook geen argument ertegen. Dus de vraag van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet de kernvraag waar antwoord op moet worden gegeven wil je over zelfstandige bestuursorganen een goed oordeel vormen.

Ik denk wel dat in de vragen van ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke vraag verborgen zit, maar die is ruimer, zoals Albeda vanmorgen aan de orde heeft gesteld. Dat is de vraag: passen zelfstandige bestuursorganen in het constitutioneel bestel? Dat is een vraag van meer dan de ministeriële verantwoordelijkheid. In stellingen 15 en 16 noem ik enkele argumenten pro en contra. Die zijn wel bekend. Echter, wanneer die argumenten goed gewogen zijn, als je vindt dat die weegschaal doorslaat naar de positieve kant, dat er iets goeds is aan het hebben van zelfstandige bestuursorganen en het aantal zelfs vermeerderd kan worden, dan nog rijst de vraag of dat de enige weg is om te bereiken wat je wil. Wat is het marginaal nut van het bevorderen van zelfstandige bestuursorganen? De overheid heeft ontzettend veel dingen te doen. Zijn er ook andere manieren om datgene te verwezenlijken, wat we met zelfstandige bestuursorganen beogen? Wat staat er op het spel? Er is gezegd: doelmatigheid, legitimiteit,

democratie of zoals ik het zelf in wat oudere termen uitdruk: gerechtigheid en leervermogen. In deze discussies wordt er in het algemeen van uitgegaan, althans voorzover ik er kennis van heb genomen, dat de markt een middel bij uitstek is om te leren, om je gedrag bij te sturen, om domigheden te vermijden en dat zelfstandige bestuursorganen meer leervermogen hebben dan die logge departementen. Die departementen zouden niet zo kunnen leren als die bestuursorganen. Het is de vraag of dat zo is. Voor leren is een koppeling van informatiestromen nodig, met name informatie over de effecten van je eigen gedrag. Dat betekent dat bij beleidsmakers de effecten, moeilijkheden en successen in de uitvoering zichtbaar worden. Bij de uitvoering zou een terugkoppeling moeten zijn naar de beleidsmakers, een punt waar Glastra van Loon mij vanochtend op heeft gewezen. Je kunt zeggen: die beleidsmakers moeten beter luisteren naar de uitvoerders. Zijn er alternatieve wegen te bedenken waarmee men hetzelfde bereikt als wat men met die zelfstandige bestuursorganen beoogt? Je kunt ook zeggen: geef de uitvoerders het recht nee te zeggen op onzinnige instructies. Ze ontwijken die toch. Ik kan daarvan een voorbeeld geven van Jim Coleman. Een fabriek van Honda kent verschillende produktiefasen. Bij de ingang van zo'n produktiefase kan een aangeboden produkt, bijvoorbeeld een deur waar een knop aan moet, geweigerd worden. Die produktie-eenheid is ook verantwoordelijk voor de output, voor de deur met knop. Bij slechte output kan de produktie-eenheid niet zeggen dat binnen in die deur iets verkeerd zat, omdat ze die deur had kunnen weigeren. Er zijn dus diverse methoden. Voor de ambtenaren kan dat niet zegt men, want ambtelijk gedrag en hiërarchie heeft niks met leren te maken, maar heeft betrekking op het toedekken van zaken. Dat is natuurlijk waar. Je zou een ministerie kunnen zien als een program ten behoeve van het optreden van de minister in het parlement. Dat doet het ministerie natuurlijk niet alleen. Het is echter wel zo dat wanneer de minister gaat optreden in het parlement dat dat program dominant is boven de andere programma's waar het ministerie dagelijks mee bezig is. Als je ministeriële verantwoordelijkheid voor sommige dingen afschaft, dan ben je daar dus van af, maar verlies je ook een aantal dingen.

Al dat toedekken is natuurlijk niet helemaal zonder reden. In de politiek komt een aantal zaken aan de orde die in de maatschappij moeilijk spontaan tot een bevredigende of rechtvaardige oplossing komen. Dat zijn dus "nasty problems". Daar moet de politiek iets aan doen, met gebruikmaking van zwaardmacht. Vervolgens zeggen we dat de politiek niet in staat is deze problemen aan te pakken en verwijzen terug naar de maatschappij, of het bedrijfsleven. Dat is een gedachte waar nogal wat aan schort. De politiek krijgt moeilijke zaken die kennelijk niet gemakkelijk hun eigen oplossingen genereren, en waarover toch op een of andere manier consensus bereikt moet worden. We weten allemaal wel dat het een zaak is van passen en meten. We gebruiken typisch de politiek voor zaken die niet goed gaan. Antropologen vinden het heel interessant om te gaan kijken hoe mensen omgaan met zaken die niet binnen hun begrippenkader passen. Zo zou je bij ons kunnen stellen dat een aantal zaken die in de maatschappelijke zelfbesturing door vrije burgers en organisaties niet kunnen worden aangepakt op het bord van de politiek komen. En als de politiek die niet aankan dan is er toch wel reden om aan te nemen dat ze ook in de maatschappij niet zonder meer bevredigend zullen worden opgelost. Dit veronderstelt natuurlijk wel dat de agendavorming van de politiek georiënteerd is op bestaande maatschappelijke knelpunten.

Tot de conclusie komend, voorzitter. Passen die zelfstandige bestuursorganen, daargelaten de ministeriële verantwoordelijkheid die ik even terzijde heb gezet, in onze cultuur? Ze passen in het huidige culturele klimaat, dat hebben we ook gemerkt in de voordrachten vanochtend. Ze passen in de traditionele gemengde-sectorarrangementen die Nederland kenmerken. De volgende vraag is: passen ze in ons constitutioneel bestel? Ik zou zeggen ja, mits de ministeriële verantwoordelijkheid volop blijft gelden en mits de

zelfstandige bestuursorganen op een of andere wijze algemeen juridisch toegankelijk zijn, in die zin dat ze geregeld zijn in een wet die lijkt op de Gemeentewet, zodat je niet telkens in een of andere constitutie of in een speciaal besluit moet kijken, hoe het nou zit. Want dan bedien je alleen de experts die daarvoor de tijd en moeite kunnen nemen of die zo grote belangen hebben dat het de moeite waard is expertise te huren. Maar alle andere Nederlanders die gewoon willen doen en gewoon om willen gaan met overheidsorganen, willen weten waar ze aan toe zijn en hebben behoefte aan een meer algemene regeling dan een regeling per geval.

5.2 Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid **J.P.M. Hendriks**

5.2.1 Stellingen

1. Zelfstandige bestuursorganen kunnen bijdragen aan een goed bestuur, mits:
 - hun taken en bevoegdheden bij wet duidelijk zijn omlind;
 - politieke controle en correctie mogelijk zijn.
2. Zelfstandige bestuursorganen kunnen op het terrein van de gezondheidszorg sterk het “maatschappelijke middenveld” betrekken bij het bestuur, dat daardoor wint aan kwaliteit en haalbaarheid.
3. Op het terrein van de gezondheidszorg kan een grotere rol van zelfstandige bestuursorganen in conflict komen met het streven naar decentralisatie naar de provincies en de gemeenten.

5.2.2 Inleiding

Uit het overzicht dat de WRR in 1983 heeft gepubliceerd van zelfstandige bestuursorganen in Nederland blijkt dat het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur hoog scoort. De WRR komt voor dit ministerie uit op een totaal van 183 zelfstandige bestuursorganen. Volgens deze inventarisatie is de sector volksgezondheid één van de terreinen waarop deze organen het meeste voorkomen. Op zichzelf vind ik dat een opmerkelijk feit, omdat de volksgezondheid, althans in politiek opzicht, zelden heeft kunnen bogen op grote belangstelling, behalve dan als het ging om ombuigen of bezuiniging. Daar ik mij op het terrein van de volksgezondheid uiteraard het beste thuis voel, beperk ik mij tot die sector.

Een hoge score dus bij WVC maar met die relativerende kanttekening dat dit getal zo hoog is omdat alle uitvoeringsorganen in het kader van de ZFW en de AWBZ zijn meegeteld. Indien ik nu enige groepen bij elkaar zou voegen en ik zou vervolgens een aantal minder belangrijke bestuursorganen buiten beschouwing laten dan nog zien wij dat er enkele zeer belangrijke grote organen overblijven. Ik noem in dit verband het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG), de Ziekenfondsraad, de Ziekenfondsen en het Praeventiefonds. en wie een beetje thuis is in de gezondheidszorg kan weten dat de meeste van deze organen zich bepaald niet in de periferie van het overheidsbeleid bevinden. Het tegendeel is eerder het geval. De conclusie die ik daaraan verbind is dan ook dat zelfstandige bestuursorganen niet alleen kwantitatief in de gezondheidszorg sterk aanwezig zijn, maar bovendien dat zij daarin een uitermate belangrijke positie innemen.

De vraag is dan: hoe is dat zo gekomen? Al geruime tijd voor de Rijksoverheid zich in het kader van de verzorgingsstaat intensief met de gezondheidszorg ging bemoeien, was er op dat terrein reeds een rijk ontwikkeld en zeer geschakeerd particulier initiatief. Overigens niet alleen van confessionele huize, maar met een achtergrond die buitengewoon gevarieerd in zijn doelstellingen was. Zo zien wij bijvoorbeeld dat het ziekenfondswezen, dat een niet onbelangrijk deel van de zelfstandige bestuursorganen binnen de gezondheidszorg voor zijn rekening neemt, zijn wortels heeft tot ver in de vorige eeuw. Daarbij speelde de confessie slechts een zeer bescheiden rol. De bemoeienis en betrokkenheid van de medische

professie was nogal overwegend, en ook de werknemersorganisaties waren geïnteresseerd. In veel literatuur, die betrekking heeft op de opkomst van de verzorgingsstaat, wordt het proces, waarin de overheid zijn invloed op de verschillende terreinen heeft uitgebreid, wel eens vergeleken met een kolonisatieproces. Daarmee wordt dan bedoeld dat de overheid de infrastructuur die zij in een bepaalde sector aantroef, weliswaar in tact liet, maar allengs haar greep op die sector trachtte te versterken. En ditzelfde proces zien wij zich ook in de gezondheidszorg ontwikkelen. Toen bijvoorbeeld in 1965 de Ziekenfondswet door het parlement werd aanvaard, was daarin vastgelegd, dat een aantal sleutelbeslissingen genomen zou worden door de minister. Hij liet zich daarbij echter adviseren door organen die daar eerder, voor de inwerkingtreding van de wet, al mee belast waren, zoals bijvoorbeeld in dit geval de Ziekenfondsraad. De vrijheid, die het departement zich kon of wilde veroorloven ten opzichte van deze adviezen is geleidelijk aan groter geworden. Over het toenmalige COZ, inmiddels COTG, en het Praeventiefonds zijn nog ingewikkelder verhalen te vertellen, maar korthedshalve zal ik dat achterwege laten. Laat in de jaren '60 kwamen in toenemende mate signalen uit de samenleving dat er in de gezondheidszorg iets mis was. Dat ongenoegen betrof voornamelijk twee aspecten. Enerzijds was er een gebrek aan samenhang in het voorzieningspatroon, zo u wilt dus een probleem van interne organisatie. Anderzijds, en verband houdend met het eerste, kampte de gezondheidszorg met een explosieve kostenstijging, die vrijwel onbeheersbaar bleek en gemiddeld ongeveer 25 procent per jaar bedroeg. Gelet ook op de overheidsverantwoordelijkheid in deze konden regering en parlement de tot dan toe betrachte afstandelijkheid niet langer meer verantwoorden. Zo zien wij dat in de jaren zeventig, met het uitbrengen van de Structuurnota feitelijk een andere situatie aanbrak, een fase waarin de rol van de overheid steeds belangrijker is geworden. En het logische gevolg was dus dat hiermee een periode werd ingeluid waarin de positie van de zelfstandige bestuursorganen op het terrein van de gezondheidszorg minder zelfstandig, minder dominant, is geworden. Aan de andere kant zien wij de invloed van het ministerie en van de politiek verantwoordelijke minister omgekeerd evenredig toenemen. Nog steeds is het terrein van de gezondheidszorg wat dit betreft volop in beweging. U kunt er dagelijks uw krant op naslaan. Mede om die reden is het onderwerp dat hier vandaag aan de orde is ook voor deze sector bijzonder interessant.

Ik denk dat er globaal gesproken drie vragen aan de orde zijn.

1. Hoe zelfstandig zijn zelfstandige bestuursorganen ten opzichte van de minister en de politiek?
 2. Wat is het democratisch gehalte van deze zelfstandige bestuursorganen, wie vertegenwoordigen zij en welke is hun legitimatie?
 3. Hoe doelmatig zijn zelfstandige bestuursorganen in verband daarmee, wat zijn bestuurlijk sterke en wat hun bestuurlijk zwakke kanten?
- Ik zal trachten deze drie vragen van een kort commentaar te voorzien.

Hoe zelfstandig zijn zelfstandige bestuursorganen? Als ik een poging doe om die vraag te beantwoorden denk ik dat het zinvol is om onderscheid te maken tussen de materiële en de formele positie van die organen. Neem ik als voorbeeld de Ziekenfondsraad en het COTG dan constateer ik dat beide betrekkelijk grote lichamen zijn met veel en veelal hoog gekwalificeerd personeel. Beide hebben zich bovendien in de loop der jaren een krachtige eigen positie verworven.

Formeel is het zo, dat de minister aanwijzingen kan geven en soms moet geven aan het COTG en dat vervolgens de door het COTG uit te vaardigen richtlijnen moeten worden goedgekeurd. De praktijk is, dat de door het departement opgestelde financiële overzichten van de gezondheidszorg worden gefragmenteerd en op punten of onderdelen worden vertaald in aanwijzingen. Daarnaast evenwel stel ik vast dat het COTG in beginsel een min of meer autonome positie inneemt, daar waar het gaat om het opstellen

van richtlijnen welke worden gehanteerd bij de goedkeuring van de tarieven in de gezondheidszorg. De richtlijnen hebben veelal de neiging vrij ver te gaan en hebben een niet te onderschatten invloed op het reilen en zeilen van instellingen op het terrein van de gezondheidszorg. De somtijds luid klinkende protesten uit die kringen vormen hiervan alleen maar een bevestiging. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat de facto het COTG een hele dikke vinger in de pap heeft en ook een vrij grote mate van zelfstandigheid daarin behoudt. In dit verband wil ik er nog op wijzen dat het vroegere COZ weliswaar zelfstandiger opereerde, maar dat er geen directe binding met de overheid bestond. Het COZ was immers geen wettelijk orgaan, maar een privaatrechtelijke stichting, belast met een publiekrechtelijke taak.

De Ziekenfondsraad, waarvan enerzijds gezegd kan worden dat zijn gezag in het land is toegenomen gedurende de laatste jaren, lijkt anderzijds aan mogelijkheden te hebben ingeboet. Gedurende vele jaren was het zo, dat, wanneer bijvoorbeeld de Ziekenfondsraad een advies voorbereidde over de introductie van een nieuwe verstrekking in het ziekenfondspakket, het ministerie dat advies op de stencilmachine zette en het vervolgens tot eigen beleid verklaarde en naar buiten uitdroeg. Welnu, vastgesteld moet worden dat in het kader van de geleidelijkheid waarover ik reeds sprak, het ministerie de neiging heeft in toenemende mate een zelfstandig beleid te voeren en met enige overdrijving zou ik in dit verband misschien mogen zeggen dat juist het ministerie zo langzamerhand een zelfstandig bestuursorgaan is geworden.

Met de zelfstandigheid van de ziekenfondsen is het overigens iets anders gesteld dan met de Ziekenfondsraad. Zij – de ziekenfondsen – hebben te maken met een grote hoeveelheid wettelijke regels waaraan zij zich hebben te houden. Zij hebben bovendien van doen met de Ziekenfondsraad, die toezicht uitoefent op het reilen en zeilen van de ziekenfondsen. De Ziekenfondsraad die bovendien een fikse stroom van aanvullende regelgeving uitvaardigt, regels die de ziekenfondsen dan in acht hebben te nemen. Om u een voorbeeld te noemen, mij is verteld dat de Ziekenfondsraad vorig jaar kans heeft gezien 300 regelgevende circulaires af te scheiden. Dat neemt overigens niet weg dat de in aantal groeiende krachtige bestuurders van de ziekenfondsen nog wel degelijk ruimte hebben of voor zichzelf kans zien om ruimte te scheppen voor een eigen beleid.

Samenvattend meen ik te kunnen zeggen dat weliswaar de zelfstandige bestuursorganen op het terrein van de gezondheidszorg in de loop der jaren minder zelfstandig zijn geworden ten opzichte van de minister en de politiek, maar niettemin nog altijd een geheel eigen positie innemen die door het departement niet kan worden genegeerd.

Ik kom nu op het democratisch gehalte van zelfstandige bestuursorganen. Op het democratisch gehalte van zelfstandige bestuursorganen op het terrein van de gezondheidszorg is in de loop van de jaren zeventig veel kritiek geuit. Er zou, zo zeiden de critici, sprake zijn van een betrekkelijk kleine incrowd-groep – zoiets als de 200 van Mertens maar dan minder in getal – die feitelijk de dienst zouden uitmaken. Daardoor zouden de zelfstandige bestuursorganen zich ook feitelijk aan controle van de volksvertegenwoordiging onttrekken. Die kritiek was niet geheel van waarheid ontbloot, maar werd links en rechts toch nogal eens overdreven. Men ontkomt er niet aan dit voor een deel ook toe te schrijven aan de onvrede in verband met de eerder genoemde onbeheersbaarheid der kosten, in samenhang met de zich aandienende krapte aan middelen na de eerste oliecrisis. En de slogan dat het niet meer zou worden als vroeger deed het goed in die jaren, deed het ook goed in de gezondheidszorg. Maar ik moet constateren dat versterking van het ministerie, ook ten opzichte van die zelfstandige bestuursorganen, de controlemogelijkheden van het parlement verstevigde omdat men de politiek verantwoordelijke bewindsman ter verantwoording kon roepen. Van die mogelijkheid werd een ruim gebruik gemaakt zoals ik uit eigen ervaring kan zeggen. En vanuit de

praktijk stel ik gewoon vast, dat belangrijke beleidsbeslissingen, ook waar ze de positie van de zelfstandige bestuursorganen betreffen, wel degelijk in de Kamer aan de orde komen. Persoonlijk ben ik overigens van mening, dat het democratisch gehalte van zelfstandige bestuursorganen niet alleen en uitsluitend kan worden afgemeten aan de mate van parlementaire controle die op hun kan worden uitgeoefend. Ik constateer dat in het COTG, de Ziekenfondsraad en in het bestuur van de ziekenfondsen in het algemeen belanghebbenden zijn vertegenwoordigd; dat wil zeggen: degenen die betrokken zijn bij, maar ook de gevolgen ondervinden van het te voeren beleid. Het gehalte aan "participatie-democratie" is betrekkelijk groot. Overigens is de vraag naar legitimatie van de samenstelling van bestuursorganen natuurlijk niet overbodig. Traditioneel is het particulier initiatief op het terrein van de gezondheidszorg ontsproten vanuit de basis van een confessionele identiteit. Ik zou zeggen dat de koers in de loop der jaren verlegd is en dat er momenteel sprake is van een professionele identiteit. De meeste organisaties die vertegenwoordigd zijn in zelfstandige bestuursorganen komen daar op voor hun professionele belangen. Zij beïnvloeden en dragen vanuit die verantwoordelijkheid bij aan de besluitvorming van de overheid. Beleid immers dat niet mede wordt gedragen door degenen wier belangen in het geding zijn blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Maar tegelijkertijd zeg ik ook dat het voor het democratisch gehalte van die organen belangrijk is en blijft dat over de hoofdlijnen van dat beleid althans een duidelijke parlementaire controle mogelijk moet blijven. Bovendien moet de verantwoordelijke bewindsman ook duidelijke, wettelijke instrumenten hebben om zijn beleid te kunnen realiseren.

Ten slotte de doelmatigheid. Zoals ik eerder opmerkte waren sommige zelfstandige bestuursorganen in de gezondheidszorg in de jaren zeventig enigszins verdacht, althans voor sommigen, vanwege het verondersteld ontbreken van de mogelijkheid tot democratische controle. Op dit ogenblik denk ik dat deze organen meer in de belangstelling staan vanwege de veronderstelde ondoelmatigheid.

Misschien mag ik de veronderstelling opperen dat zulks wellicht te maken heeft met de toegenomen twijfel aan de bestuurskracht van de Rijksoverheid. Omstreeks het einde van de jaren '70 begon men zich te realiseren dat de mogelijkheden van de Rijksoverheid om vorm te geven aan het maatschappelijk leven in de diverse overheidssectoren toch vrij beperkt was. Het werk van de Commissie Geelhoed en van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft ertoe bijgedragen om dat gevoel theoretisch te onderbouwen en heeft ons een precieser beeld gegeven van de zwakke plekken bij de overheid. Daarbij moet dan worden opgemerkt, dat de kracht van zelfstandige bestuursorganen niet in de laatste plaats gelegen is in hun deskundigheid. En zoals ik al opmerkte, komt daar op het terrein van de gezondheidszorg nog bij, dat voor de uitvoering van het beleid altijd weer, en zeker in onze dagen, een zware wissel moet worden getrokken op de bereidheid mee te werken van als regel professioneel zeer hoog opgeleide mensen. Zij moeten dat beleid naar de praktijk toe vertalen en aan dat beleid gestalte geven. Ik herhaal het: zonder die actieve medewerking van de verschillende professionele groeperingen in de gezondheidszorg komt er van realisatie van dat beleid weinig terecht. Participatie dus van diezelfde professionele groeperingen in zelfstandige bestuursorganen als de Ziekenfondsraad en het COTG, is daarom voor de effectiviteit van het overheidsbeleid van essentieel belang, waarbij men op de koop toe zal nemen dat beleidswijziging tijd en soms veel tijd vergt.

Een ander niet te onderschatten punt bij zelfstandige bestuursorganen is, dat zij naar mijn gevoel als regel hun taak kunnen uitoefenen in de luwte van het politieke bedrijf. En ik denk dat zulks de consistentie van het beleid bepaald ten goede komt. Ik voeg hieraan toe dat dit voor het uiterst gevoelige terrein van de gezondheidszorg misschien in nog sterkere mate het geval is dan voor een aantal andere terreinen. Het lijkt geen twijfel dat de Nederlandse bevolking de gezondheid en de zorg ervoor als een

bijzonder hoog goed aanslaat. Enquêtes leren ons dat meer dan de helft van onze bevolking meent dat gezondheidszorg het belangrijkste is op dit ondermaanse. En men mag de pressie niet onderschatten die vanuit de bevolking en met name vanuit allerlei belangengroeperingen politiek kan worden uitgeoefend op de bewindslieden van Volksgezondheid. Dit kan leiden en leidt in de praktijk ook tot onevenwichtigheden in het voorzieningenpatroon zoals het verleden ons geleerd heeft. Het volksgezondheidsbeleid is daardoor zeer kwetsbaar voor pressie welke ad hoc het beleid kan doorkruisen. Welnu, zelfstandige bestuursorganen staan wat verder van de politiek af en zijn in doorsnee beter in staat om tot een zorgvuldige en op basis van deskundigheid berustende afweging te komen. En het parkeren van bepaalde zaken bij bestuursorganen kan soms ook de functie hebben om de druk van de ketel te halen en een afkoelingsperiode te bewerkstelligen. Maar de objectiviteit gebiedt te onderkennen dat er ook een keerzijde is. Het is misschien navrant te moeten constateren dat die keerzijde eigenlijk berust op dezelfde punten waar ook de voordelen van uitgaan.

Die nadelen kunnen zijn, dat afwegingen zich ook beperken tot, of uitsluitend berusten op deskundigheidsargumenten. Daarmee kan je echter in het leven, en ook in de gezondheidszorg niet volstaan. Ik houd dan ook staande dat een sector, waarin tegen de 10 procent van het Bruto Nationaal Produkt omgaat en waarin enige honderdduizenden mensen werkzaam zijn, een sector die sterke gevoelens in mensen oproept en die zogezegd waarde-geladen is, dat die sector het niet kan stellen zonder politieke afweging en politieke beoordeling van de hoofdlijnen van het daar gevoerde beleid. En ik denk dat dat juist een punt is waar al te grote zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen gevaarlijk kan zijn.

Ik kom dan tot de moraal van mijn verhaal, en die is dat ik om tal van redenen voor een sterke rol van de overheid op het terrein van de gezondheidszorg zou willen pleiten. Maar dan wel beperkt tot de hoofdlijnen van beleid en tot het stellen van randvoorwaarden, waarbinnen de diverse participanten in de gezondheidszorg zich kunnen bewegen. En in het verlengde daarvan bepleit ik een goede parlementaire controle op dat beleid. Let wel: op het beleid zoals ik dat zojuist inkaderde en ik pleit niet voor een parlementaire discussie zoals die dikwijls plaatsvindt over bijvoorbeeld de verpleegkundigen in Lichtenvoorde. En in dit verband mag ik wellicht verwijzen naar de opstelling van de WRR in zijn rapport over de herwaardering van het welzijnsbeleid. Welnu, als dus de Rijksoverheid wat dat betreft gepaste terughoudendheid zou willen betrachten en kan zorgen voor een consistent en politiek aanvaard beleid, dan is het daarbinnen voor zelfstandige bestuursorganen zeer wel mogelijk om doeltreffend in de uitvoering van dat beleid te participeren. Dat toegepast op de gezondheidszorg, durf ik met overtuiging te zeggen, daarin ook sprekend vanuit praktische ervaring, dat in het veld deze organen de bereidheid hebben en men ook in staat is om constructief mee te werken aan het overheidsbeleid. Zelfs als dat beleid, mits goed gefundeerd, in het algemeen belang op dit ogenblik offers vraagt.

5.3 Verslag van de discussie

Mr. R.J. Sielcken, medewerker van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, vraagt naar het verband tussen bevoegdheidsuitoefening van de minister en zijn verantwoordelijkheid daarvoor in de conceptie van Van Gunsteren. Hij stelt namelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid "overall" moet blijven gelden. Als het parlement de minister wil controleren moet zij daartoe in staat zijn. Geldt dat ook wanneer de minister geen bevoegdheid heeft?

Van Gunsteren merkt op dat de minister de bevoegdheid heeft wetgeving te initiëren en in principe kan stellen dat een bepaald zelfstandig bestuursorgaan zo onwenselijk functioneert dat de autonomie daarvan wordt

ingetoomd. Daarnaast kan de minister bijvoorbeeld richtlijnen geven. Wel is het onwenselijk dat in een incidenteel geval er tussenbeide gekomen wordt, terwijl men zich van de algemene positie,⁹ de beleidsvoering op het ministerie, niets zou aantrekken. De minister is bij uitstek de initiator van wetgeving en bezit bovendien altijd een aantal bevoegdheden als het om openbaar gezag gaat. Men kan er over twisten of hij in detail mag treden. Van Gunsteren vindt dat bij zelfstandige bestuursorganen in het algemeen zeer onverstandig en bij sommige zelfstandige bestuursorganen zou dat volgens hem verboden moeten zijn. Echter, als het zelfstandig bestuursorgaan handelt op een wijze die het parlement ongewenst vindt, dan kan men dat aan de orde stellen en kijken wat de minister daar aan kan doen. De minister kan echter niet eenvoudig zeggen dat hij het handelen van het orgaan pertinent onwenselijk vindt maar dat hij zich er niet mee bemoeit omdat het een zelfstandig orgaan is. Van Gunsteren stelt dat de centrale overheid zich in principe overal mee kan bemoeien waar dat nodig is, althans proberen te bemoeien. Hij heeft er bezwaar tegen dat zaken voorgoed worden weggehaald uit de competentie van de minister of het parlement, of dat nu details of hoofdlijnen zijn.

Prof. mr. J. F. Glastra van Loon, lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vraagt naar aanleiding van de opmerking van Van Gunsteren, of niet alleen het parlement (wanneer het er toevallig achter komt dat er beleid wordt gevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan waar de minister het eigenlijk niet mee eens kan zijn) een zaak aan de orde kan stellen, maar ook de minister een beroep kan doen op het parlement om een geschil dat dan in feite gerezen is tussen hem en het beleid van het zelfstandige bestuursorgaan, daar aanhangig te maken zodat het parlement een uiteindelijke uitspraak kan doen. Hij denkt dat dat niet alleen voordelen heeft voor het onder die ministeriële verantwoordelijkheid blijven van het beleid dat wordt gevoerd door het zelfstandig bestuursorgaan, maar dat dit ook een betere informatievoorziening van zowel parlement als het beleidsvoorbereidende deel van een departement kan bewerkstelligen. Een zelfstandig bestuursorgaan kan tenslotte gegevens, niet eens opzettelijk, niet beschikbaar stellen of niet voorzien dat ze van belang zijn voor de beleidsvoorbereiding op het departement. Pas achteraf blijkt dat men op basis van gegevens dingen aan het doen is waar de minister zich eigenlijk niet zo in kan vinden. Dan komt deze niet meer achter de achtergronden van de verschillen in mening tussen hem en het zelfstandig bestuursorgaan. Wanneer eenmaal een geschil wordt voorgelegd, krijg je ook een behandeling van een probleem waar vanuit verschillende gezichtshoeken over wordt gesproken en informatie geleverd respectievelijk gevraagd kan worden. Glastra van Loon vermoedt dat een dergelijke procedure, die zelfs de richting uit kan gaan van een enquête, maar die helemaal niet zo zwaar hoeft te zijn, kan bijdragen tot een betere informatievoorziening van de centrale overheid.

Van Gunsteren meent dat hij dat niet kan overzien; hij is geen parlementariër, noch minister, noch topambtenaar. Enquête-achtige activiteiten lijken hem vrij tijdrovend. Hij kan zich voorstellen dat wat Glastra van Loon beschreef voorkomt. De minister kan van mening verschillen met het orgaan en het parlement vragen wat te doen. Minister Brinkman doet zo iets ook. Hij stelt het parlement voor de keus: A of B, hij wil in ieder geval een beslissing hebben. Andere ministers willen dat niet, aldus Van Gunsteren. Zij stellen dat hun beleid wordt doorkruist, hetgeen ook weer een argument tegenover het parlement is.

Mr. H. P. M. Strijers, verbonden aan het Bureau van de Rijksuniversiteit Leiden, meent dat er in de inleiding van Van Gunsteren enige onduidelijkheden zijn met betrekking tot het leervermogen van organisaties, c. q. zelfstandige bestuursorganen. Leervermogen is het vermogen om goed te reageren op de omgeving: koppeling van informatie en beleid. Die koppeling is niet altijd merkbaar en niet altijd even positief, hetgeen Van

Gunsteren toedekken noemt. Dat kan gunstig zijn, niet omdat ambtenaren dan buiten de lijn staan, maar omdat de politiek met zulke nare kwesties wordt opgezaald. De kern is volgens Strijers dat de overheid, die niet goed functioneert, een modus moet vinden om wel goed te kunnen functioneren. Een organisatie, bijvoorbeeld de universiteit als geheel en de medewerkers als delen, moet merken dat ze niet doelmatig en doeltreffend functioneert. Strijers vraagt zich af waarom een andere modus van overheid wel goed zou functioneren als er geen prikkels zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Van Gunsteren excuseert zich voor het feit dat hij het gedeelte over leren in zijn inleiding niet heeft afgemaakt. Volgens hem staat de vraag centraal of de verwachtingen, met name de voordelen die men thans ziet ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, ook langs andere wegen te bereiken zijn. De markt- en outputgerichtheid hebben te maken met leerprocessen. De overheid is echter geen organisatie die alleen gericht is op leren. Organisaties kunnen zodanig worden ingericht dat mensen bepaalde gevolgen van hun handelen merken, hetgeen bij kleinere organisaties wat makkelijker is. Daarnaast gaat het volgens Van Gunsteren ook om het beschermen van processen waarvan wij de inhoud niet voldoende kennen; vandaar de vrijheid van onderzoek en onderwijs.

Het is afhankelijk van de organisatie en de aard van de activiteiten of die activiteiten kunnen worden gerelateerd aan de omgeving en zinvolle criteria voor doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden opgesteld. Van Gunsteren meent dat dergelijke criteria makkelijker zijn op te sporen bij een organisatie met een bepaalde taak en gericht op een bepaalde taakomgeving. Bij zelfstandige bestuursorganen is de kans groter dat er mensen voorkomen die iets merken van de gevolgen van hun eigen gedrag en tevens kunnen leren, niet alleen in hun eigen belang, maar ook in het belang van die organisatie. Van Gunsteren denkt dat mogelijkheden om criteria voor doelmatigheid en doeltreffendheid te ontwerpen, bij zelfstandige bestuursorganen groter zijn, omdat deze organisaties minder goed kunnen afschuiven, zoals de werkers uit zijn voorbeeld van de Honda-fabriek ook niet konden afschuiven.

Scheltema gaat tot slot van deze discussie in op de stelling van Van Gunsteren dat de ministeriële verantwoordelijkheid functioneert als een reservecircuit. In alle omstandigheden zou dit reservecircuit intact moeten blijven zodat misgelopen zaken binnen de overheid in het parlement aan de orde kunnen worden gesteld. Van Gunsteren meent – aldus Scheltema – dat de minister in die gevallen bevoegd moet zijn om in te grijpen. Volgens Scheltema is er in dat opzicht samenhang tussen de bevoegdheid van de minister en de mate waarin het parlement zaken aan de orde kan stellen. Deze stelling van Van Gunsteren betekent dan een beperking van de mogelijkheid om zelfstandige bestuursorganen in het leven te roepen. In een ander deel van het betoog van Van Gunsteren bestaat die beperking echter niet, aldus Scheltema. Het ter verantwoording roepen van de minister heeft volgens Van Gunsteren ook een performatieve functie, dat betekent: ook al zou de minister geen bevoegdheden hebben, het feit dat het aan de orde gesteld wordt betekent dat de minister zich in de problematiek zal moeten verdiepen en dat er iets zal moeten gebeuren. De minister zal, omdat er vele mogelijkheden zijn om in te grijpen, ongeacht wat zijn bevoegdheden zijn, in het algemeen wel iets kunnen doen. De mogelijkheid van ministeriële verantwoordelijkheid is dan altijd aanwezig. Vervolgens stelt Van Gunsteren: zelfstandige bestuursorganen zijn best, mits aan de voorwaarde is voldaan dat ze volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Scheltema vraagt wat dit laatste in dat verband betekent.

Van Gunsteren licht toe dat hij de ministeriële verantwoordelijkheid ook in dat laatste geval opvat als een reservecircuit. Volgens hem is er altijd sprake van een tijdsbestek tussen een gebeurtenis en het ingrijpen van de minister. Allerlei zaken kunnen echter besproken worden, of dat nou gaat over een zelfstandig bestuursorgaan of de manier waarop Verolme door de

andere heren opzij is gezet. Vervolgens kan de overheid kijken wat zij er aan kan doen. De zaken kunnen niet beperkt blijven tot die onderwerpen waarover de minister een instructie aan ambtenaren kan geven en waarin direct kan worden ingegrepen. Het parlement praat over allerlei onderwerpen, zoals de economie, het begrotingstekort, die maar zeer ten dele onder controle van de minister zijn. Er wordt gepoogd enkele essentiële zaken onder controle van de minister te krijgen. Daarbij spelen ook de bevoegdheden een rol. Van Gunsteren vergelijkt de ministeriële verantwoordelijkheid met de brandweer die ook niet overal tegelijk kan zijn: er moeten zoveel wagens zijn dat het aantal in redelijke verhouding staat met een redelijk aantal te verwachten brandjes. De ministeriële verantwoordelijkheid ziet Van Gunsteren als een reservecircuit en niet als een dagelijks gebeuren.

Scheltema is het daar in zoverre mee eens dat daar dan uit voortvloeit dat bij het inrichten van zelfstandige bestuursorganen strategisch te werk moet worden gegaan met het bepalen welke bevoegdheden de minister nog wel heeft en welke niet, zodat voorkomen wordt dat de minister zich bezig houdt met onderwerpen waar hij zich afzijdig van moet houden.

Van Gunsteren is het met dit laatste geheel eens. Hij opponeert echter tegen de argumentatie die te vinden is in de oratie van Scheltema en in het proefschrift van Lubberdink waar gekeken wordt naar het feitelijk functioneren. Daar wordt de vraag gesteld waar de minister zich mee kan bemoeien. In feite kan een minister een heleboel dingen niet. Vervolgens worden daaraan argumenten ontleend voor het instellen van zelfstandige bestuursorganen. Er wordt gesteld dat de verantwoordelijkheid niet geldt en daarom zelfstandige bestuursorganen kunnen worden geschapen. Dat betekent dan geen afkalving van de ministeriële verantwoordelijkheid, want die bestaat in dat geval helemaal niet. Die argumentatie vindt Van Gunsteren betwistbaar, op grond van zijn conceptie van ministeriële verantwoordelijkheid. Hij is het echter geheel eens met de opvatting dat bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen moet worden gekeken welke zaken in de handen van de minister moeten blijven en welke niet. Daarnaast meent hij dat potentieel de ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven gelden en dat wetgeving wenselijk is die laat zien waar je aan toe bent. Hij heeft daarbij voorkeur voor algemene wetgeving in plaats van wetgeving per orgaan.

6. ALGEMENE DISCUSSIE

6.1 Discussiebijdragen

6.1.1 *Bijdrage van Zijne Excellentie H. Danelius, ambassadeur van het Koninkrijk Zweden*

Het systeem van zelfstandige bestuursorganen in Zweden en Finland, dat vroeger een deel van Zweden was, onderscheidt zich van andere (Scandinavische) landen. Dit systeem is niet gebaseerd op een bewuste keuze van een bepaald moment, maar gebaseerd op een lange historische traditie. Reeds in het begin van de zeventiende eeuw werden belangrijke overheidstaken aan zogenoemde colleges toevertrouwd. Deze colleges waren zelfstandig tegenover de koningsmacht. Het systeem is door de eeuwen heen in principe hetzelfde gebleven, alhoewel de omvang van het openbaar bestuur enorm is toegenomen.

Tegenwoordig kent Zweden ongeveer twintig vrij kleine ministeries, met in totaal 2000 personen, en een groot aantal kleine of grote zelfstandige bestuursorganen met tussen de 300.000 en 400.000 personen.

De taken van de kleine ministeries zijn hoofdzakelijk beperkt tot wetgeving, de jaarlijkse begroting en kwesties van algemeen beleid. Op allerlei terreinen zijn zelfstandige bestuursorganen verantwoordelijk voor de uitvoering van wetten. Dergelijke organen bestaan voor sociale zaken, werkgelegenheid, politie, luchtvaart, verkeersveiligheid, onderwijs, consumentenbescherming, ontwikkelingshulp en vele andere terreinen. De bevoegdheden van de bestuursorganen zijn vastgelegd in de wet en in verordeningen van algemene aard die de regering uitvaardigt. Voorts worden aanwijzingen gegeven in de jaarlijkse begrotingen die door het parlement worden goedgekeurd. Binnen dit kader van wetten en bepalingen van meer algemene aard handelen de bestuursorganen zelfstandig. De regering mag geen instructies geven. De parlementaire verantwoording van de minister omvat niet wat deze zelfstandige bestuursorganen doen. Bijvoorbeeld: de minister die verantwoordelijk is voor het vreemdelingenbeleid kan geen aanwijzing geven of een bepaalde vreemdeling al of niet moet worden toegelaten. De minister van Justitie kan geen aanwijzing geven aan de officier van justitie met betrekking tot de vervolging in een strafzaak. De minister van Financiën mag ook geen instructie geven aan de belastinginspecteurs.

Bij interruptie vraagt *Van Gunsteren* hoe in dit verband de relatie tussen de minister van Defensie en het leger is. De heer Danelius antwoordt dat de opperbevelhebber van het leger dezelfde positie heeft als de directeurs-generaal van de andere zelfstandige bestuursorganen. Hij handelt ook zelfstandig binnen het kader van de algemene instructies die gelden voor de defensie. Slechts in tijd van oorlog is dat anders. Als de minister, het kabinet of het parlement bezwaren heeft tegen beslissingen of maatregelen van zelfstandige bestuursorganen, kunnen zij alleen ingrijpen via maatregelen van algemene aard, door de wetgeving te wijzigen of door meer of minder geld te geven in verband met de jaarlijkse begroting enzovoort.

Welke algemene conclusies kunnen wij trekken uit dit systeem? Ik denk dat het systeem voor- en nadelen heeft. Het is vaak zo dat de minister het vervelend of frustrerend vindt dat hij beslissingen via het algemene kader niet kan beïnvloeden. Er komt ook vaak kritiek op het feit dat de minister op een niet geoorloofde wijze de beslissing van een bestuursorgaan heeft beïnvloed. Dat is een kwestie waarover de minister kan worden bekritiseerd vanwege het parlementaire toezicht op zijn beleid. Tegelijkertijd is het wel

bevredigend dat een minister niet verantwoordelijk is voor alle maatregelen binnen zijn gebied, met name maatregelen die hij praktisch niet kan beïnvloeden. Internationaal kunnen er wel problemen zijn: de regering kan door een internationaal orgaan of door een andere regering verantwoordelijk worden geacht voor maatregelen die de regering volgens het Zweedse systeem niet heeft kunnen beïnvloeden. Ook kan het een voordeel zijn voor de Zweedse regering te antwoorden, dat een bepaalde beslissing geen politieke betekenis heeft, omdat de beslissing door een onafhankelijk lichaam en zonder invloed van de regering werd genomen.

De vraag of de parlementaire controle op het overheidsbeleid voldoende is, is moeilijk te beantwoorden. De politieke verantwoordelijkheid van de Zweedse ministers is zeker meer beperkt dan de verantwoordelijkheid van de Nederlandse ministers. Maar de zelfstandige bestuursorganen hebben natuurlijk ook een eigen ambtelijke verantwoordelijkheid waarmee rekening moet worden gehouden; er zijn de toetsing door de ombudsman, dat zoals u weet een traditie is in Zweden, en de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen die kunnen worden genomen tegen de directeur-generaal of de leden van het bestuur van de zelfstandige bestuursorganen.

Ik denk dat de enorme groei van zelfstandige bestuursorganen in Zweden een argument is om het huidige systeem niet te veranderen. De meeste ministers zullen het moeilijk vinden te aanvaarden dat zij verantwoordelijk worden gehouden voor een groot aantal maatregelen die eigenlijk in de praktijk niet onder hun controle vallen.

6.1.2 *Bijdrage van prof. mr. F.A.M. Stroink*

Stroink maakt enkele korte opmerkingen en gaat tevens in op aspecten van het rapport "Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid".

Het rapport heeft twee kenmerken. Het is formeel-juridisch en het heeft een telefoonboekachtig karakter omdat het een enorme hoeveelheid materiaal bevat. Het formeel-juridische karakter is opzettelijk gekozen aangezien aan de indeling die is gemaakt belangrijke rechtsgevolgen verbonden zijn. Het maakt veel uit of de overheid als gewoon rechtspersoon aan het rechtsverkeer deelneemt of dat overheidsambten bindende beslissingen nemen.

Het rapport zal moeten dienen als basis voor verder wetenschappelijk onderzoek. Op dit moment is het moeilijk op grond van het rapport algemene uitspraken te doen, omdat uit lezing blijkt dat het gaat om zeer uiteenlopende taken en bevoegdheden, uiteenlopende wijze van samenstelling en politiek-bestuurlijk toezicht. Uit het rapport blijkt dat veel organen hebben in de uitvoerende sfeer, terwijl in veel gevallen de invloed van de minister zeer vergaand is, bijvoorbeeld omdat hij algemene aanwijzingen kan geven.

Wanneer zelfstandige bestuursorganen als een nieuw constitutioneel beginsel wordt vergeleken met territoriale decentralisatie en we veel meer belangrijke bevoegdheden zouden toekennen aan die organen en ook de band met de minister lossen zouden maken, dan moeten er naar zijn wijze van zien nog wel enige noten gekraakt worden, met name met betrekking tot het probleem van de legitimiteit van zelfstandige bestuursorganen.

Er is ook duidelijk geworden dat de wetgever op meer praktische terreinen wel wat kan met dit onderzoek. Reeds aan de orde kwamen de wet AROB, de Wet Nationale Ombudsman en de Wet Openbaarheid van Bestuur. Het is curieus dat bij gebrek aan kennis omtrent deze instellingen de wetgever die materie onvoldoende heeft geregeld, terwijl nu juist bij die zelfstandige bestuursorganen de Ombudsman en de openbaarheid een hele belangrijke rol zouden kunnen en moeten spelen.

Het is te hopen dat voor de politiek en de wetgever het WRR-rapport een stimulans kan zijn om bewuster bepaalde keuzen te maken. De PTT is vandaag even aan de orde geweest; een staatsbedrijf dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. Door De Ru is gezegd dat het voor de hand zou liggen dat de

PTT wel rechtspersoonlijkheid zou hebben, al dan niet in een bijzondere wet geregeld. Ook is het mogelijk dat postverkeer wordt overgelaten aan particuliere organisaties op basis van een vergunningstelsel. Volgens Stroink worden keuzes voor zelfstandige bestuursorganen of rechtspersonen teveel impliciet genomen. Men zou zich explicieter moeten uitlaten over de vraag: hoe bereik ik een bepaald doel. Wordt er een vergunningstelsel ingevoerd of gaat de overheid zelf, al of niet in een monopoliepositie, deelnemen aan het rechtsverkeer door middel van rechtspersonen in welke vorm dan ook.

Zelfstandige bestuursorganen bestaan in grote hoeveelheid en hebben desondanks weinig wetenschappelijke en politieke belangstelling gekregen. De oorzaken daarvan zijn vandaag ten dele aan de orde gekomen. Stroink acht het van groot belang dat het beginsel van territoriale decentralisatie in Nederland centraal heeft gestaan en dat er weinig aandacht is geweest voor andere organisatievormen, met name ook omdat men op het terrein van de centrale overheid de minister en de Kroon als de enige echte organen heeft erkend. Scheltema heeft in 1974 een vrij neutrale term bedacht, zelfstandige bestuursorganen, die echter trekken vertoont van functionele decentralisatie. Dat wekt enig argwaan omdat deze organen worden geassocieerd met neo-corporatisme. Stroink meent dat in de huidige situatie die angst niet terecht is, los van de toch bescheiden taken van zelfstandige bestuursorganen. Deze organen vormen een aanvulling op en komen niet in de plaats van de parlementaire democratie.

De wetenschappers zijn met betrekking tot deze organen ook een beetje tussen de wal en het schip gevallen. De meeste bestuursrechtbeoefenaren richten zich op de verhouding overheid-burger, terwijl de meeste staatsrechtbeoefenaren zich beperken tot de grondwettelijk geregelde organen. Dit heeft als gevolg gehad dat de praktijk een zeer variërend beeld heeft gegeven en onvoldoende is verwerkt door de wetenschap.

In het WRR-rapport hebben de onderzoekers zich vrij neutraal opgesteld, zoals Van Gunsteren reeds opmerkte. Toch is Stroink zelf een voorstander van in grote mate toepassen van deze rechtsfiguur. In de tegenstelling tussen Van Gunsteren enerzijds en Scheltema en Lubberdink anderzijds wordt enigszins langs elkaar heen gepraat. Van Gunsteren heeft het over een heel algemeen begrip politieke verantwoordelijkheid, in die zin dat de minister altijd moet kunnen worden aangesproken op toekomstig handelen, c.q. het veranderen van wetgeving of andere initiërende maatregelen. Scheltema, Lubberdink en hijzelf redeneren meer vanuit een concrete bevoegdheid. Is die bevoegdheid op een bepaald moment uitgeoefend en op welke wijze? Op dat punt moet de minister verantwoording kunnen afleggen. In beide visies passen zelfstandige bestuursorganen. Van Gunsteren geeft ook toe dat, juist omdat het feitelijk vermogen van de minister beperkt is, de controle beperkt kan zijn en in zekere zin een beetje willekeurig is. Het zou goed passen bepaalde instanties uit de duisternis te halen en met eigen bevoegdheden te bekleden, aangezien juist dan ook betere controlemogelijkheden kunnen worden ingebouwd. Zelfstandige bestuursorganen zouden moeten worden gecreëerd, gepaard gaande met expliciete bevoegdheden toekenning, zodat het duidelijk wordt dat zij die bevoegdheden hebben en dat de controle zich daarop kan richten. Het gevolg daarvan is, zoals ook eerder is gezegd, dat de minister wordt ontlast.

Bij instelling van zelfstandige bestuursorganen moet zorg worden gedragen voor de politieke invloed van de minister. Per geval zal moeten worden bekeken of volstaan kan worden met bijvoorbeeld een spontaan vernietigingsrecht, of dat een verdergaande beïnvloeding mogelijk moet zijn (algemene aanwijzingen). Voorts moet de rechtsbescherming van de burger goed geregeld zijn en in het verlengde daarvan de openbaarheid en de verhouding tot de ombudsman. Ter voorkoming van een te sectorgewijs optreden moeten coördinatie-regelingen tot stand gebracht worden.

6.1.3 *Bijdrage van prof. mr. L.A. Geelhoed*

Geelhoed durft na de discussies die tot nu toe tijdens deze dag zijn gevoerd het woord zelfstandig bestuursorgaan nauwelijks meer in zijn mond te nemen. Hij weet nog steeds niet waar het precies over gaat. Gaat het om bestuur dat gezag uitoefent op armslengte van de dagelijkse politiek of gaat het om bestuur dat gezag uitoefent in een gemengd arrangement van overheid en belanghebbenden? Of gaat het om beiden? Al naar gelang het antwoord op die vragen zal de waardering van Geelhoed voor zelfstandige bestuursorganen sterk wijzigen. Hij licht dat toe aan de hand van voorbeelden.

Bij het lezen van het WRR-rapport kwam hij tot de conclusie dat in Nederland zelfstandige bestuursorganen als bronnen van *zelfstandig* uitgeoefend gezag niet of nauwelijks bestaan. De bestaande organen handelen over het algemeen, op een of twee uitzonderingen na, beleidsmatig volstrekt gebonden. Dat moet volgens Geelhoed goed in de gaten worden gehouden.

Zelfstandige bestuursorganen, als organen die bestuur in een gemengd arrangement uitoefenen, behoren bij het economische beleid geen plaats te hebben. Zij dragen de tendens tot publieke kartering in zich. Zij werken ook niet, aldus Geelhoed. Men moet zich afvragen waarom de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het experiment met de NEHEM zijn mislukt. Deze arrangementen tussen overheid en insiders gaan uit van een omgeving die men kan beheersen. De Nederlandse open volkshuishouding is echter niet door gemengde arrangementen te beheersen. Ergo, een zelfstandig bestuursorgaan als gemengd arrangement zou voor ons economisch beleid eigenlijk geen oplossing bieden en wanneer het overheidsoptreden ter beïnvloeding van het marktmechanisme vastloopt of geen succes heeft, is er maar één oplossing namelijk wijziging van het beleid en niet van de organisatie. Hij zou wat minder kritisch zijn ten opzichte van het optreden van zelfstandige bestuursorganen bij het economisch beleid als het zuiver zou gaan om bestuur op armslengte van de dagelijkse politiek, zonder betrokkenheid van rechtstreeks belanghebbenden. Maar de voorzichtige pogingen die het departement van Economische Zaken thans onderneemt om het subsidiebeleid wat meer te objectiveren en daar wat meer deskundigheid van buiten bij te betrekken, ondervinden zodanige politieke en ambtelijke weerstanden die als zodanig erop wijzen dat ook voor deze vorm van zelfstandige bestuursorganen weinig ruimte zal worden gelaten bij het economisch beleid.

Zelfstandige bestuursorganen als gemengde arrangementen tieren welig en zijn welig gaan tieren, vooral na 1965, daar waar de overheid presterende functies uitoefent: financiering, subsidiëring van voorzieningen. Men moet goed zien wat zelfstandige bestuursorganen hier in het eerste decennium van hun bestaan gedaan hebben. Ze hebben uitgedeeld van een betrekkelijk overschot. Naarmate er meer en makkelijker uit te delen valt, kan de schijnbare zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan groter worden. Echter, voor de verdeling van tekorten, voor de distributie van publieke schaarste lenen ze zich als *zelfstandig* bestuursorgaan veel minder. In de eerste plaats omdat de interne besluitvorming moeilijker en moeizamer wordt. In de tweede plaats omdat de consequenties van die interne besluitvorming aanleiding geven tot het beroep op de rechter. Daardoor verliezen zij veel van de beleidsvrijheid, waarover ze aanvankelijk beschikten. En in de derde plaats omdat zij onvermijdelijk onder curatele komen van de begrotingswetgever. Geelhoed denkt dat de betrekkelijk grote zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen in de gezondheidszorgsector mede door die budgettaire klemmen in de komende vijf jaar verder zal worden ingeperkt, waarbij hij overigens het argument van Hendriks dat die organen deskundig zijn graag aanvaardt. Maar dan zal er in die zelfstandige bestuursorganen in de volksgezondheid scherper dan voorheen een onderscheid moeten worden gemaakt tussen belang en deskundigheid.

6.2 Verslag van de algemene discussie

6.2.1 Democratische controle

Mr. C.J.A. Crasborn, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit Leiden, vraagt of de democratische legitimatie van zelfstandige bestuursorganen niet anders geregeld kan worden dan via de ministeriële verantwoordelijkheid. De Ru stelt dat zelfstandige bestuursorganen pas echt tot hun recht komen door ongeclausuleerde bevoegdheden met toezicht op de uitoefening ervan, onder andere door de rechter. Ministeriële verantwoordelijkheid en eigen publieke bevoegdheden sluiten elkaar volgens Crasborn dan wel uit bij zelfstandige bestuursorganen. Hij vraagt De Ru of participatie van belanghebbenden of deskundigheid voldoende zijn als substituuut voor de parlementaire discussie via ministeriële verantwoordelijkheid.

De Ru meent dat de kern van de zaak is, dat je je moet afvragen welke ruimte bestaat voor zelfstandige bestuursorganen om vrij van politieke bemoeienis op te treden. Daarnaast is van belang het onderscheid tussen grote beleidslijnen en de kleine details. Het is volgens hem moeilijk daar een scherpe grens te trekken. Van Gunsteren stelt in zijn inleiding ook dat goed inzicht in de details noodzakelijk is wil je de grote beleidslijnen kunnen vaststellen. Vandaar ook dat enquêtes en andere onderzoeken van het parlement een versnelling kunnen geven aan het beleid en die beleidslijnen weer meer inhoud kunnen geven. Er is een samenhang. De Ru meent dat men moet oppassen met het scheppen van een te gemakkelijk kanaal voor de politiek om zich met details te bemoeien. Een dergelijk kanaal oefent ook een grote aantrekkingskracht uit op de politiek en kan een aanleiding zijn om juist die details ter discussie te brengen en de grote lijnen maar te laten voor wat het zijn. In de beeldspraak van Van Gunsteren stelt De Ru dat men dan voortdurend uitrukt voor zeer kleine brandjes. Hoe wordt echter de grote brand bestreden als al het materieel bij de kleine brandjes staat opgesteld?

Op zichzelf is het een goede zaak dat alle problemen die met zelfstandige bestuursorganen aan de orde zijn door de politiek kunnen worden besproken, net zoals de wetenschap de vrijheid heeft alle problemen van de maatschappij te onderzoeken. Dat betekent niet dat de wetenschap de bevoegdheid heeft om in die maatschappij in te grijpen. De "politiek" hoeft ook niet vanzelfsprekend de bevoegdheid te hebben om bij alle problemen die bij zelfstandige bestuursorganen spelen in te grijpen. Debat kan natuurlijk wel altijd gevoerd worden. De Ru zou willen vermijden de politiek een aanleiding te geven zich te zeer onnodig in details te begeven.

De vraag naar de legitimatie heeft nog een verdere strekking, want je kunt je afvragen wat bij het wegvallen van de alles dekkende parlementaire controle legitimatie verschaft. De Ru meent dat dat op de eerste plaats de rechterlijke controle is. De regulatory agencies in de Verenigde Staten zijn zelfstandige bestuursorganen die niet alleen uitvoering plegen maar zelfs regelgevende bevoegdheid hebben. Dat gaat al veel verder dan de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen. Beïnvloeding vanuit de maatschappij op de Amerikaanse agencies geschiedt, vooral als het gaat over de regelgevende activiteiten, uitdrukkelijk in openbaarheid die gegarandeerd is door de Administrative Procedures Act. De regel is dat elk bestuursorgaan dat nieuwe regelgeving voorbereidt, deze in het Amerikaanse staatsblad publiceert, zodat een ieder die zich aangesproken voelt kan reageren, of dat nou een belangengroep is of een querulant. Vervolgens kan het bestuursorgaan de betrokkene(n) horen in een openbare hoorzitting en moet bij de vaststelling van de definitieve regelgeving uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de bezwaren van ieder die gereageerd heeft. Men kan stellen dat het een aardige procedure is, maar dat inspraak gebruikelijk weinig oplevert, omdat het bestuursorgaan geen rekening hoeft te houden met de ingebrachte bezwaren.

Echter, met de 'due process clause' uit het Amerikaanse recht zal de rechter na afloop kunnen toetsen of voldoende rekening is gehouden met

bezwaren van de belanghebbenden. Dat wil zeggen dat de rechter zal nagaan of die bezwaren voldoende aan de orde zijn geweest en in voldoende mate zijn weerlegd, op straffe van onverbindendheid van de regeling. De Amerikaanse constructie geeft beleidsvrijheid voor de agencies, zij brengt tijdige openbaarheid en introduceert het beleid dat door regelgeving tot stand komt in het publieke debat, hetgeen een belangrijke mate van legitimatie betekent van het optreden van de zelfstandige bestuursorganen.

In Nederland is men niet zover; er zijn zeer weinig zelfstandige bestuursorganen die regelgevende bevoegdheden kunnen uitoefenen. De Nederlandsche Bank kan dat in zekere mate. Het financierings- en het bankwezen is sterk internationaal gekleurd, zodat de beleidsvrijheid van De Nederlandsche Bank wat vanzelfsprekender is dan wanneer het binnenlandse aangelegenheden zou betreffen. We kennen echter niet de procedure van openbaarheid voorafgaand aan de regelgeving. Die geldt ook niet voor parlementaire regelgeving. De Ru bepleit deze openbaarheid omdat er ook voor parlementaire wetgeving een versterkte legitimatie uit voort zou kunnen vloeien.

Dr. L.J.H. van Spengler, raadgever van het kabinet van de minister-president, brengt in herinnering dat Geelhoed stelde dat voor zelfstandige bestuursorganen veel ruimte was in de tijd dat de bomen tot in de hemel groeiden. Nu we echter naar een soort *decline-management* toegaan, zullen we zien dat we met zelfstandige bestuursorganen niet goed uit de voeten kunnen. Van Spengler stelt deze opvatting van Geelhoed expres wat zwart-wit omdat hij het voor het thema belangrijk vindt. Zelfstandige bestuursorganen zijn niet alleen "leuk" om geld uit te geven, maar ook omdat het management wordt teruggebracht tot het niveau waarop het effectief kan worden uitgevoerd. Dus niet in een gigantische bureaucratie met een veelheid aan controles zodat niemand meer verantwoordelijk is, maar op een herkenbaar niveau. Er is dan wel iets voor de redenering van Geelhoed te zeggen. Als het geld evenwel een knelpunt vormt en de inkomsten niet zelf worden bepaald, dan is er volgens van Spengler voor de zelfstandigheid van het management ook hier niet veel ruimte meer. Een heel belangrijke invloedsfactor op het management wordt dan extern bepaald.

Geelhoed is Van Spengler dankbaar dat hij een in grijs gekleurd verhaal in zwart-wit termen herschrijft. Van Spengler wijst volgens hem op een nevenaspect: de gevolgen van onder curatele staande of onder curatele gestelde zelfstandige bestuursorganen. Dat neveneffect wordt onderschat. *Geelhoed* is van mening dat kijkende naar de WVC-sector, maar ook naar de volkshuisvesting, er sprake is van een gigantische opbloei van het controlerende, administrerende apparaat. In de personeelsadvertenties in de Volkskrant worden bij de vleet coördinatoren en beleidsmedewerkers gevraagd in de gezondheidssector. *Geelhoed* ziet nauwelijks meer advertenties die om verpleegsters vragen. Kortom, we hebben hier wel zelfstandige bestuursorganen die beleid maken, maar waar overheen een compleet plannings- en beïnvloedingsmechanisme is geschoven. Er vindt dan een enorme bureaucratische involutie plaats, terwijl de eigenlijke taken van de zelfstandige bestuursorganen op de achtergrond geraken.

Glastra van Loon vraagt in dit verband of het met advertenties die *Geelhoed* van andere centrale departementen aantreft fundamenteel anders is gesteld. *Geelhoed* antwoordt ontkennend, waarop *Glastra van Loon* stelt dat de oorzaak dan ook elders gezocht moet worden. *Van Gunsteren* meent dat hetgeen *Geelhoed* stelt zich in een hypothetische sfeer bevindt. Bij RSV zijn geen advertenties geweest voor coördinatoren en managers. Ook zijn er weinig advertenties voor arbeiders op de werven. Het een heeft met het ander te maken. *Geelhoed* suggereert – zo zegt *Van Gunsteren* – dat het niks met elkaar te maken heeft, of dat de balans weg is. Dat kan wel of niet zo zijn; het volgt echter niet uit de argumenten die *Geelhoed* heeft aangevoerd en zeker niet uit de frequentie van advertenties, aldus *Van Gunsteren*.

Van Gils wijst erop dat er weliswaar een rapport ligt met het aantal van 600 bestuursorganen. Uit de discussie trekt hij de conclusie dat er in de eerste plaats nauwelijks zelfstandige bestuursorganen zijn in Nederland, en zeker niet bestuur op armslengte van de politiek en in de tweede plaats dat er geen cultuur op dat terrein is en alles wat zelfstandige bestuursorganen wordt genoemd in feite hybride vormen zijn die ergens tussenin hangen.

Mr. H. F. Munneke, wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit Leiden, vraagt of de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer wordt bepaald door politieke stelregels als bijvoorbeeld electorale overwegingen dan door juridische normen. Is bijvoorbeeld een blanco-cheque niet in strijd met de Comptabiliteitswet? Politieke stelregels zijn iets anders dan electorale overwegingen. De ministeriële verantwoordelijkheid is een mengsel van juridische en politieke overwegingen.

Van Gunsteren is niet zo'n kenner van de Comptabiliteitswet, zo stelt hij, maar meent dat een blanco-cheque in de meeste gevallen daarmee in strijd is. *Geelhoed* merkt op dat het mogelijk is dat achteraf verantwoording wordt afgelegd in de Tweede Kamer die de blanco-cheque dekt. Bij een blanco-cheque weet je nooit wanneer die verzilverd zal worden, hoe groot die is en op welke termijn en onder welke begroting die cheque verzilverd zal worden. Indien het parlement als mede-begrotingswetgever bereid is de uitgave van een dergelijke cheque te dekken is er niets aan de hand en is de cheque niet in strijd met de Comptabiliteitswet. Of het politiek verstandig is, is een andere vraag.

Munneke vraagt verder of het mogelijk is uitspraken te doen over de doelmatigheid van zelfstandige bestuursorganen zonder veldonderzoek te plegen onder de cliëntele van die bestuursorganen. De inventarisatie biedt aanknopingspunten om taken en bevoegdheden te categoriseren. Er worden volgens *Munneke* verschillende opmerkingen over doelmatigheid en effectiviteit gemaakt. Zo noemde *Geelhoed* het voorbeeld van de NEHEM, en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties die niet zouden werken. *Hendriks* vindt dat het in de volksgezondheid wel aardig loopt. Wanneer men beschikt over categorieën taken zou kunnen worden onderzocht wat de ervaringen van de cliëntele zijn. Bij beantwoording van de vraag of zelfstandige bestuursorganen effectief functioneren moeten volgens *Munneke* geen algemene theorieën worden aangehaald. Sociologisch veldwerk is voor beantwoording van die vraag noodzakelijk.

Van Gunsteren stelt dat dergelijk onderzoek mogelijk is, afhankelijk van de omvang van de cliëntele die wordt benaderd. Wat is in dat verband de cliëntele van bijvoorbeeld de strafrechtpleging? De veroordeelden, de verdachten of anderen? Daarom is een algemene politieke overweging noodzakelijk die zich niet beperkt tot de direct aanwijsbare dagelijkse gebruikers. Onderzoek onder de cliëntele acht hij nuttig, maar heeft geen prioriteit. *Munneke* meent dat, gezien de opmerking van *Stroink* dat zelfstandige bestuursorganen voornamelijk sterk uitvoerende taken hebben, het mogelijk moet zijn enige vorm van cliëntele aan te wijzen. Grondkamers houden zich bijvoorbeeld met pachtovereenkomsten bezig. Contractpartners zijn in dat geval goed lokaliseerbaar.

Munneke licht vervolgens zijn eerste vraag over de ministeriële verantwoordelijkheid toe met de opmerking dat deze verantwoordelijkheid door de leek wordt gecombineerd met de vertrouwensregel. Deze vertrouwensregel zegt dat wanneer het parlement geen vertrouwen meer heeft in de minister, de bewindspersoon naar huis kan worden gestuurd. De hantering van deze regel wordt in belangrijke mate bepaald door politieke overwegingen en niet door wat de wetenschap ervan vindt. Vandaar het voorbeeld van de Comptabiliteitswet.

Van Gunsteren meent dat het opzeggen van vertrouwen een sanctie is. Soms wil men die sanctie niet hanteren waardoor het verantwoordelijk houden niet helemaal uit de verf komt zoals men dat gewild had. Destijds is dat gebeurd tijdens het Menten-debat met *Van Agt* en *Kosto*. *Kosto* blies hoog van de toren maar wilde de minister niet laten vallen, terwijl *Van Agt*

aangaf dat die mogelijkheid er natuurlijk wel was. Het gaat aldus Van Gunsteren om de sanctie die op de achtergrond altijd een rol speelt. *Munneke* stelt dat in het strafrecht de rechter een sanctie toepast als hij tot de conclusie is gekomen dat er sprake is van een strafbaar feit. In de politiek past de Kamer een sanctie toe als deze constateert dat er iets onverantwoordelijks gebeurt. In zoverre bepaalt de Kamer wat wel of geen verantwoordelijk gedrag is.

6.2.2 *Legitimiteit van zelfstandige bestuursorganen*

Mevrouw mr. J. I. M. Richaers-Adelmeijer, juridisch medewerkster van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, vraagt welke voorwaarden gesteld moeten worden, wil een zelfstandig bestuursorgaan kunnen opereren als een intermediair tussen overheid en particuliere organisaties. Is de bereidheid van overheid c.q. overheidsambtenaren en functionarissen van particuliere organisaties daartoe een vereiste?

Van Gils meent dat wanneer er geen draagvlak is, er geen sprake kan zijn van intermediaire organen, maar dat als het ware organen van boven moeten komen om dat van de grond te tillen. Hij kan zich nauwelijks voorstellen dat men, zeker wanneer er een coalitie wordt gesloten tussen particuliere organisaties en overheidsambtenaren (een coalitie die regelmatig gesloten wordt), tot een dergelijk orgaan over zou kunnen gaan. Dit soort coalities, waar Nederland een soort traditie in heeft, hebben ontwikkelingen in de weg gestaan. Instemming is zeker een vereiste. Daarnaast kan langs andere wegen druk worden uitgeoefend.

Mevrouw Richaers vraagt verder of de bereidheid van overheid en particuliere organisaties bepalend zijn voor de bevoegdheden en de mogelijkheden die zelfstandige bestuursorganen als intermediair toebeëdeeld krijgen. Is het mogelijk een dergelijk orgaan dwingend op te leggen, tegen de wil van de partijen?

Van Gils stelt dan wanneer de ene partij wel wil en de andere niet, en geen van de partijen zonder meer sterker is dan de andere, er een verwatering van de oorspronkelijke ideeën ontstaat. Er zal uitvoerig onderhandeld worden. Partijen zullen zoveel mogelijk hun eigen ruimte trachten te behouden. Het voorbeeld van de Maatschappij voor Industriële Projecten illustreert dat weliswaar een bepaalde koers wordt ingeslagen, maar tegelijkertijd gaat dat met zoveel mogelijk behoud van traditionele bevoegdheden en verantwoordelijkheden die dan telkens weer inzet zijn van nieuwe onderhandelingen. Daar is op zich weinig op tegen. Hierbij speelt het element van de leerervaring een rol. In de loop der tijd vinden aanpassingen plaats, wanneer zaken hun nut bewezen hebben. Hij kan geen voorbeeld vinden uit de marktsector, kwartaire sector of onderwijssector, waar een dergelijke structuur dwingend aan de partijen is opgelegd.

Mr. H. G. Möller, werkzaam bij het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, vraagt of er geen grote gelijkenis is tussen de stelling van Hendriks dat zonder bereidheid van de professionele beroepsgroepen om mee te werken, geen beleid kan worden gevoerd en de stelling dat burgerlijke ongehoorzaamheid een geoorloofd middel is om een bepaald resultaat te bereiken.

Voordat *Hendriks* deze vraag beantwoordt grijpt hij terug op de stellingname van Geelhoed. Hij deelt de weerzin van Geelhoed bij het doorkijken van de advertenties van de Volkskrant, indien hij daarmee bedoelt te zeggen dat er in de sector waar Hendriks over spreekt sprake is van een gigantische bureaucratie die nog steeds de neiging heeft toe te nemen. In een eerdere stellingname bestrijdt Geelhoed de participatie van belanghebbenden in zelfstandige bestuursorganen en legt de nadruk op deskundigheid van die organen. Het feit dat die bestuursorganen de tijden door in grote mate bezet zijn geweest door belanghebbenden heeft er volgens Hendriks mogelijk aan meegewerkt dat de zaak hier en daar wat uit de hand is gelopen. Toch is hij op dit moment ook vanuit opportunistische overwegingen niet zo ongelukkig met het feit dat die belanghebbenden

aanwezig zijn in die organen. In de huidige financiële situatie moet ingeleverd worden. In de afgelopen vier jaar betekende dat voor de gezondheidszorg 4 miljard gulden aan ombuigingen. Hendriks stelt dat de pijn onder de groeperingen op redelijke wijze moet worden verdeeld. Met deskundigheid kun je in dat opzicht een eind komen, maar het is een worsteling om met belanghebbenden om de tafel te zitten. Op enig moment ziet men van elkaar dat er iets moet gebeuren. Het adagium van gedeelde smart is halve smart is ook hier van toepassing. Deze redenering is opportunistisch en geldt voor dit ogenblik. Hendriks hoopt dat er ook nog eens andere tijden aanbreken. Hij is het met Geelhoed eens dat op de eerste plaats de deskundigheid het belangrijkste is en pas daarna de belangen die altijd in het orgaan moeten worden betrokken. Maar ook een combinatie van beiden kan niet bij voorbaat worden uitgesloten.

Zijn stelling zoals aangehaald door Möller heeft niet direct te maken met burgerlijke ongehoorzaamheid. Het gaat erom het beleid begrijpelijk te maken voor degenen die het aangaat. Hendriks bedoelt niet dat indien er een abrupt of ad-hoc beleid wordt gevoerd dat door betrokkenen niet wordt begrepen, een soort revolutie uit zou breken en van realisering van het beleid helemaal niets terecht zou komen. Als voorbeeld noemt hij het feit dat hij tien jaar geleden heeft geroepen dat de ziekenhuis-capaciteit terug gebracht zou moeten worden tot 4. Toen tuimelde iedereen over hem heen. Twee jaar later vond iedereen het een normale zaak en had hij spijt van het feit dat hij geen 2 had genoemd. In de gezondheidssector moet worden geprobeerd het maximale te halen uit de medewerking van alle betrokkenen om het beleid begrijpelijk te maken en het gestalte te kunnen geven. Dat heeft volgens Hendriks op zichzelf nog niets te maken met burgerlijke ongehoorzaamheid. Hiervan is pas sprake in situaties als destijds de artsenstakingen in België. Vooralsnog acht hij dat voor Nederland onmogelijk.

Geelhoed is blij met de steun van Hendriks dat het volksgezondheidsbeleid door de combinatie van functionele decentralisatie en vormen van bestuur door zelfstandige bestuursorganen tot een intensivering van een planmatigheid pretenderend overheidsbeleid heeft geleid. De personeelsadvertentierubriek van de Volkskrant is daarvoor een indicator. In allerlei overzichten wordt de stijging van administratieve werkers in de volksgezondheid statistisch weergegeven.

De Ru beschreef de Amerikaanse agencies, bestuursorganen met een zekere zelfstandigheid die overheidsgezag uitoefenen. *Geelhoed* stelt dat de uitoefening van overheidsgezag naar buiten rechtsgevolgen sorteert; zij vindt plaats volgens rechtsregels. Ook gezagshandelingen van zelfstandige bestuursorganen zijn aan het recht gebonden. De uitoefening van overheidsgezag is gehouden aan rechtsgevolgen en vindt plaats volgens rechtsregels. Zou een proliferatie van zelfstandige bestuursorganen niet kunnen leiden tot een verdergaande juridisering van de samenleving? Dat verschijnsel is volgens *Geelhoed* waar te nemen in de Verenigde Staten. Een van de redenen waarom men in de Verenigde Staten is overgegaan tot deregulering is juist het juridiseringsverschijnsel door toedoen van de "regulatory agencies" dat zich daar voordoet. *Geelhoed* maakt zich zorgen wanneer Nederland op grote schaal functioneel gaat decentraliseren en vervolgens elke club het eigen sectorbeleid gaat maken. Dat heeft gevolgen voor het beroep op de rechter en de omvang van de rechterlijke macht.

De Ru onderkent dat probleem. De Amerikaanse samenleving kent een verhouding ten opzichte van Nederland voor wat betreft het aantal advocaten van 10 op 1. Dat tekent treffend de voortgeschreden juridisering in het Amerikaanse bestel. Daarbij is de homogeniteit van de Amerikaanse samenleving van geheel andere aard dan de Nederlandse. Nederland kent een meer homogene samenleving waar meer overlegcircuits functioneren zodat het moment waarop die conflictmatige benadering tot acties voor de rechter zal leiden, veel verder weg zal liggen dan in de Verenigde Staten het geval is.

Het zou kunnen dat er meer juridische conflicten ontstaan. Anderzijds brengt de situatie in de Verenigde Staten met zich dat de zelfstandige bestuursorganen daar ook kwetsbaarder zijn voor de grote lijnen van het overheidsbeleid. Toen indertijd onder Nixon en later verdergaand onder Carter werd besloten tot deregulering, konden successen ook geboekt worden omdat de grote druk die vanuit de politiek op zelfstandige bestuursorganen kon worden uitgeoefend, veel effectiever was dan in Nederland het geval is in de hiërarchische verhouding tussen de minister en de aan hem geklitte ambtenaren. De onafhankelijkheid van politieke organen in de Amerikaanse samenleving ten opzichte van het verzelfstandigde bestuur garandeert, paradoxaal genoeg, ook weer een gemakkelijker inkrimping. De Ru wil niet alleen de nadruk leggen op het tegeneffect, vooral ook omdat hij de homogeniteit van de Nederlandse samenleving daartoe een zekere waarborg acht.

Scheltema merkt op dat in Nederland ondanks de geringere aanwezigheid van zelfstandige bestuursorganen toch grote behoefte bestond aan deregulering.

Mr. dr. F.L. Bussink, plaatsvervangend directeur Algemene en Bestuurlijke Zaken van de Rijksplanologische Dienst, meent dat het thema van de depolitisering te weinig aan de orde komt bij de vraag naar de legitimiteit van zelfstandige bestuursorganen. Hendriks bracht naar voren (met een toon van tevredenheid die begrijpelijk is in het Nederlandse politieke bestel) dat het weliswaar lastig is 4 miljard minder middelen te versleutelen, maar dat het systeem van in overleg geven en nemen in zo'n organisatie redelijk werkt en men er uiteindelijk overeenstemming bereikt. Bussink vraagt zich af of men eruit komt door het systeem van geven en nemen binnen belangengroeperingen dan wel langs de weg van politieke keuzes ten aanzien van prioriteiten binnen de gezondheidszorg. Prijzen deze organen zich dan uit de markt (althans bij degenen die voorstander zijn van heldere politieke besluitvorming) wanneer langs de weg van geven en nemen en met een afnemende politieke prioriteitsstelling tot bezuinigingen wordt gekomen? De eerste lijn binnen de gezondheidszorg heeft bijvoorbeeld grote moeite om binnen die afweging aan zijn trekken te komen.

Hendriks geeft toe niet volledig te zijn geweest. Hij heeft geen technische uitzetting gegeven over wat er zich binnen de gezondheidssector op het ogenblik afspeelt. Hij heeft volstaan met de opmerking dat de pijn wordt verdeeld. Het trachten te realiseren van een verschuiving van de tweede naar de eerste lijn is daarbij de achtergrond van het beleid. Met name de intramurale gezondheidszorg (ziekenhuizen, inrichtingen in de meest brede zin van het woord) leveren op dit moment grote bedragen in waarbij delen daarvan ten goede komen aan instituties in de eerste lijn. Dat betekent in feite dat een ombuigingsbedrag van 4 miljard gulden niet hetzelfde bedrag oplevert maar feitelijk 4 miljard min X, waarbij X ten goede komt aan die instanties die groei nodig hebben.

Van Gunsteren komt nog terug op de opmerking van Geelhoed dat het coördinerende en administratieve apparaat in de gezondheidssector is gegroeid ten koste van de concrete dienstverlening. Volgens Van Gunsteren kan een dergelijke ontwikkeling niet makkelijk het label slecht of goed dragen. Uitbreiding van een secretariaat behoeft niet altijd slecht te zijn. Wildavsky stelt dat het begrotingsbeleid in arme landen slecht verloopt omdat er een gebrek is aan "complex redundancy". Als de verhouding van handwerkers tot bureau-mensen in een fabriek die succesvol opereert verandert, vinden wij dat ook niet slecht. De opvatting hoe meer coördinatoren en planners, hoe slechter is onjuist. Vroeger werd planning dikwijls als vanzelfsprekend aangenomen. Van Gunsteren heeft de indruk dat in de jaren tachtig de automatische reactie de andere kant op gaat.

Glastra van Loon sluit zich aan bij Van Gunsteren in zoverre dat zijn indruk is dat Geelhoed wat monocausaal is in zijn verklaring. Hij ziet een verschijnsel en één oorzaak en concludeert dat het de oorzaak is. Geelhoed

stelt een (fictieve) correlatie vast tussen aantallen zelfbesturende organen, regulatory agencies en de hoeveelheid regels. Glastra van Loon stelt dat het allerminst een oorzakelijk verband hoeft te zijn en dat de centrale overheid bijvoorbeeld een gigantische hoeveelheid regels in formele zin maar vooral ook vaak in materiële zin, lees circulaire, uitvaardigt. Dat is niet voorbehouden aan regulatory agencies. Overmaat van regeling kan volgens hem een gevolg zijn, niet van een neiging tot regels maken maar van slechte regels maken. Als algemene wet formuleert hij dat naarmate men meer *slechte* regels maakt, de neiging om meer regels te maken toeneemt. Immers men maakt regels met een bepaald doel voor ogen. Wanneer het doel niet wordt gerealiseerd stelt men dat er geen goede regels zijn en er dus nieuwe bijgemaakt moeten worden. Zo zet het proces zich voort, zolang als degenen die het beleid, respectievelijk de regels maken onvoldoende beschikken over de informatie die nodig is om goede regels te maken. Driekwart van de regels die tot nu toe om ons heen tot stand komen, worden eerder gekenmerkt door het feit dat ze iets proberen te regelen maar daar niet in slagen (en dat ze dus een aanvulling vereisen van weer een nieuwe regel om wél tot stand te brengen van wat men beoogt) dan uit de innerlijke behoefte van welke overheid dan ook om alsmaar regels voort te brengen.

Overheden hebben een verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappij en proberen deze zo goed mogelijk te realiseren. Glastra van Loon stelt dat op dit moment de overheid weinig beschikt over informatie van wat de noden en problemen in de maatschappij zijn en dat daardoor onder andere de voorbeelden tot stand komen van de voordeurdelersregeling. Hij legt de vraag voor waarom er niet meer wordt gedaan aan het zo organiseren van de informatieverrijking en vooral -verwerking dat de overheid kwalitatief beter, adequater kan reageren op de noden, behoeften en belangen van de maatschappij. Ten behoeve daarvan kan volgens hem een bepaalde vorm van functioneel zelfbestuur een rol spelen. Ook dat mag niet monocausaal gedacht worden; niet iedere vorm van functioneel zelfbestuur is daarom een goede vorm van functioneel zelfbestuur. Het gaat er om dat wij leven in een maatschappij gekenmerkt door complexiteit, er is gesproken van rapexiteit, snelle veranderingen in een complexe samenleving. We leven in een technisch hoogwaardige maatschappij waarin een zeer grote specialisatie heeft plaats gevonden. Hij stelt dat in een organisatie en in een maatschappij waarin de specialisatie van taken toeneemt, men alleen maar algemene conclusies kan trekken uit de beschikbare informatie op een vrij abstract niveau. Naarmate het niveau van abstractie bij de beleidsvoorbereiding hoger is, is de kans dat de conclusies die men trekt ten aanzien van de uitvoering mislopen, groter. Glastra van Loon stelt dat dit de kern is van het probleem waarvoor wij in onze maatschappij staan, hetgeen verdere uitwerking vereist en op elk gebied zijn eigen vorm aanneemt. Het is belangrijker vast te stellen hoe het komt dat slechte wetten worden gemaakt dan dat het belangrijk is dat er veel worden gemaakt, alhoewel Glastra van Loon het met het laatste volstrekt eens kan zijn. Als wordt vastgesteld dat er slechte wetten worden gemaakt kan men ook onderzoeken hoe betere worden verkregen. Betere regelgeving is alleen mogelijk wanneer de beleidsvoorbereidende en wetgevende onderdelen van de overheid beter geïnformeerd zijn over de problemen waarvoor het beleid en de wetten gemaakt worden.

Geelhoed stelt dat wanneer de stelling van Van Gils wordt overgenomen over de snelheid en complexiteit van ontwikkelingen er in theorie voor het overheidsbeleid twee oplossingsrichtingen zijn. Omdat iedere wetgevende activiteit en de handhaving van iedere wettelijke regeling een zekere bestendigheid en stabiliteit vergt, zal ieder overheidsbeleid moeite hebben in te spelen op die snelheid en veranderlijkheid, op welk niveau ook (een gemeentelijke verordening of een wet algemene bepalingen van administratief recht). Iedere wettelijke regeling heeft tijd nodig om haar bestuurlijke bedding te vinden. De wetgever heeft altijd met een achterstand te maken; naarmate de maatschappelijke ontwikkelingen sneller plaatsvinden zal de achterstand in veel opzichten groter worden. Complexiteit betekent dat

interventies kunnen worden gedifferentieerd, gespecificeerd en gevarieerd. Op centraal niveau heeft dat als consequentie dat de wetgevingsbundels alleen maar dikker worden, zonder dat het overheidshandelen effectiever wordt.

Men kan stellen dat de oplossing is: globalisering. De intensiteit van het beleid en de indringendheid van de sturing zullen dan moeten afnemen. De tweede oplossingsrichting kan gelegen zijn in het trachten te volgen van dat maatschappelijk mozaïek zoals dat zich steeds sneller ontwikkelt. Zelfstandige bestuursorganen die dat dan zouden moeten doen staan echter in zekere zin voor vergelijkbare problemen als klassieke lichamen van openbaar bestuur. Zonder inzicht in concrete beleidscontexten acht Geelhoed zich niet in staat om in abstracto uit te maken wat slechte wetten zijn en wat goede wetten.

Prof. mr. J.M. Polak, lid van de Raad van State, merkt op dat in 1977 een studiedag is georganiseerd over adviesorganen. De rapporten van de WRR over dit onderwerp hebben geleid tot Aanwijzingen terzake voor de rijksdienst. Het zou volgens Polak jammer zijn wanneer het werk dat is verricht aan het omvangrijke inventarisatierapport over zelfstandige bestuursorganen, geen vervolg zou krijgen. Los van hoe men in het algemeen over de ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen denkt worden constant wijzigingen in het aantal van 600 zelfstandige bestuursorganen aangebracht. Nog niet lang geleden hebben wetsvoorstellen het licht gezien over het commissariaat voor de media en waarin de organisatie van ZWO wordt veranderd. Er ligt een voorstel om de structuur van het ABP te wijzigen. Zonder dat men zich afvraagt of er in specifieke gevallen wel of geen sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan, is Polak het met Stroink eens dat het geheel wat uniform moet worden aangepakt. De enige manier om in Nederland iets uniform door de wetgever te laten aanpakken is een wet, die hij niet direct ziet verschijnen in dit verband. Een ander en bruikbaar middel is volgens hem Aanwijzingen voor de rijksdienst. De Aanwijzingen voor de rijksdienst met betrekking tot adviesorganen hebben in elk geval het gevolg gehad dat ze er wat minder gevarieerd en ondoorzichtig uitzien dan 10 jaar geleden. Hij bepleit dat men als vervolg op het bestaande werk nagaat of het mogelijk is Aanwijzingen te ontwerpen voor de rijksdienst ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen.

Met deze laatste opmerking is volgens de *voorzitter* de overgang gemaakt van de theoretische discussie naar de meer praktische resultaten van deze studiedag en is de algemene discussie afgerond.

7. SLOTBESCHOUWING DOOR PROF. MR. M. SCHELTEMA

Ter samenvatting van de discussie formuleert de *voorzitter* enkele belangrijke conclusies en aandachtspunten.

Het verschijnsel van zelfstandige bestuursorganen is natuurlijk geen oplossing voor alle problemen van de overheid. De verschillende sprekers leggen de nadruk op het feit dat men eerst moet weten welk beleid en welke strategie gevolgd wordt, voordat zelfstandige bestuursorganen als organisatiestructuur kunnen worden ingepast. De problemen moeten vooraf goed worden gedefinieerd.

Er is gediscussieerd binnen het kader van wat Geelhoed noemt het bestuur op armslengte van de centrale overheid. De discussie is niet gegaan over de vraag of we corporatistische structuren in het leven zouden moeten roepen zodat op die manier allerlei taken beter zouden kunnen worden uitgeoefend. We hebben gesproken over taken die als overheidstaken zijn erkend. Hierbij is aan de orde geweest of het aanvaardbaar en aantrekkelijk is om dergelijke taken in de vorm van zelfstandige bestuursorganen te doen uitvoeren.

Het antwoord op die vraag is niet eensluidend geweest, zo constateert hij. Dat kan een gevolg zijn van het feit dat de verschillende sprekers bij het denken over zelfstandige bestuursorganen verschillende voorstellingen van zaken hebben. Zo is Van Gils van mening dat er maar heel weinig zelfstandige bestuursorganen zijn, terwijl anderen wel vele belangrijke zelfstandige bestuursorganen zien. De inventarisatie toont aan dat er een aantal belangrijke en invloedrijke organen is en dat het zeker de moeite waard is daaraan aandacht te besteden.

Er bestaan verschillende opvattingen over het soort taken die zelfstandige bestuursorganen zouden kunnen uitvoeren. Minister Rietkerk had het over zelfstandige bestuursorganen voor heel sterk gebonden taken. Scheltema vermoedt dat hij hierbij dacht aan bedrijfsverenigingen en aan bijvoorbeeld de belastingdienst. Dat is volgens hem niet de voorstelling van zaken die de meeste andere sprekers hadden. Als het gaat om het betrekken van belangengroepen bij het beleid, dan gaat het er niet om dat zij betrokken worden bij beleid waarover ze niets te zeggen hebben omdat de zaak al zo sterk gebonden is. Een zekere beleidsruimte is noodzakelijk bij zelfstandige bestuursorganen, willen belangengroepen enige invloed hebben.

Zelfstandige bestuursorganen met beleidstaken komen op verschillende beleidsterreinen voor. Hendriks heeft over een dergelijk orgaan gesproken.

Er zijn in sommige landen misschien meer dan in Nederland zelfstandige bestuursorganen ingesteld omdat men daar vindt dat de politiek met bepaalde taken helemaal geen bemoeienis zou moeten hebben. Het omroepbestel is in het buitenland vaak in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan georganiseerd om te voorkomen dat de politiek als het ware de lijn van de omroep zou aangeven. In Nederland wordt deze politieke invloed door middel van een andere constructie voorkomen. Organen als ZWO die de onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek moeten garanderen, hebben weer taken van een andere soort.

De taken die aan zelfstandige bestuursorganen toegekend worden en de uitvoering van die taken zal verenigbaar moeten zijn met ons staatkundig politieke systeem. Verschillende sprekers hebben erop gewezen dat bij het beoordelen van taken gekeken moet worden naar de soort taken.

Hoe verhouden zelfstandige bestuursorganen zich met ons staatkundig systeem, met de ministeriële verantwoordelijkheid? Daar zijn verschillende standpunten over ingenomen.

Enerzijds verwijst hij naar de woorden van minister Rietkerk die betoogde dat ministeriële verantwoordelijkheid het centrale begrip is en een belemmering kan vormen om aan zelfstandige bestuursorganen enige taak toe te kennen. Voor deze opvatting is Rietkerk misschien ook teveel minister. Anderzijds heeft dit standpunt in de discussie niet veel weerklank gevonden. Niet velen hebben zich op dat standpunt gesteld, hoewel de voorzitter het idee heeft dat verschillende mensen in de zaal dat standpunt wel deelden.

Van Gunsteren stelt zich enigszins neutraal op. Hij vindt dat de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid niet veel te maken heeft met de vraag of je zelfstandige bestuursorganen taken toekent of niet. De ministeriële verantwoordelijkheid is een soort reservecircuit dat in ieder geval zou moeten functioneren. Of er bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen zijn toegekend of niet, doet niet veel terzake. Als het misgaat zal men in het parlement proberen via de minister aan eventuele misstanden een eind te maken.

De Ru, Stroink en Scheltema nemen een ander standpunt in: de ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich over zo buitengewoon veel taken uit dat het verstandig is te selecteren welke taken wel door de minister beheerst kunnen worden en welke minder goed. Men moet weten welke taken de minister direct onder zijn controle heeft, en welke taken meer op armslengte van het bestuur worden uitgeoefend. Als men daar de grauwsliuier van de ministeriële verantwoordelijkheid over laat vallen, ontstaat er onduidelijkheid en zijn de verantwoordelijkheden minder herkenbaar verdeeld dan wanneer men bepaalde taken in zelfstandigheid laat uitoefenen. Tegelijkertijd, en dat blijft het uitgangspunt van alle sprekers, zal de invloed van de politiek, van de minister, op de cruciale punten als organisatie, algemene beleidslijnen en financiële controle moeten worden gehandhaafd. Scheltema denkt dat deze discussie zich verder zal voortzetten.

De vragen over en de aanwezigheid van zelfstandige bestuursorganen brengen met zich mee dat wanneer men deze organen in het politieke systeem wil inpassen en als onderdeel van de democratische rechtsstaat wil aanvaarden, in ieder geval aan een aantal basisvereisten moet zijn voldaan. Zolang men discussieert over de vraag of zelfstandige bestuursorganen aanvaardbaar zijn en men zich geen rekenschap geeft van de problemen en knelpunten die zij in het systeem opleveren, zal het in ieder geval een onbevredigende situatie blijven. Verschillende sprekers, met name De Ru en Van Gunsteren, hebben erop gewezen dat een algemene regeling van onderwerpen die zelfstandige bestuursorganen betreffen in een algemene wettelijke regeling hun weerklank moeten vinden. Wanneer twaalf provincies voldoende zijn om een Provinciewet in het leven te roepen, zou men kunnen stellen dat 600 zelfstandige bestuursorganen aanleiding zijn om hiervoor een enigszins algemene regeling te treffen. Doet men dat niet, dan blijft een aantal onderwerpen zoals de openbaarheid, de betekenis van de Ombudsman, de rechtsbescherming in zijn algemeenheid en met name de grote lijnen in de verhouding tussen zelfstandige bestuursorganen en de centrale overheid onduidelijk. Deze zaken zullen dus in ieder geval geregeld moeten worden.

Ook is van belang dat het gevaar bestaat dat belangengroepen een dominante rol gaan vervullen en als het ware in een samenspraak, in een systeem van geven en nemen, als deelgroepering het beleid bepalen. Dat bezwaar is in zekere mate aan zelfstandige bestuursorganen verbonden. Wanneer men zelfstandige bestuursorganen aan een regeling onderwerpt, kan men volgens Scheltema ook regelen hoe de invloed van belangengroepen in dat kader is. Het is natuurlijk niet zo dat die belangengroepen in de

huidige situatie niet optreden en door meer informele kanalen, door coördinatie met ambtenaren en kamerleden geen invloed zouden uitoefenen. Het is echter mogelijk via een institutionele regeling te bepalen tot hoever die invloed van belangengroepen kan en mag gaan.

Het zou goed zijn wanneer er algemene beleidsuitgangspunten met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen worden ontwikkeld. In de verdere toekomst kunnen we misschien een wettelijke regeling waarin een aantal algemene punten aan de orde wordt gesteld, verwachten. In Zweden is in dat kader al veel geregeld.

Enige weken geleden heeft in Duitsland het jaarlijkse congres plaats gevonden van de Deutsche Staatsrechtler, waar over het zelfde onderwerp gesproken is. Daar is de conclusie getrokken dat er een algemene wettelijke regeling moet komen met betrekking tot de inrichting van zelfstandige bestuursorganen en de verhouding met de centrale overheid. Blijkbaar is het een onderwerp dat niet alleen hier belangrijk wordt gevonden.

De voorzitter denkt dat op deze studiedag verschillende aspecten van het vraagstuk aan de orde zijn gekomen, dat veel kanten van het probleem zijn belicht. De voorzitter hoopt dat de WRR en wellicht het departement van Binnenlandse Zaken en verder een ieder die aan de discussie heeft deelgenomen conclusies uit deze studiedag kan trekken en verder kan denken over het onderwerp. Voor de structuur van zelfstandige bestuursorganen en voor de inpassing in ons systeem is het van belang dat er zo'n brede uiteenzetting van de verschillende gezichtspunten is geweest.

Hiermee beëindigt de voorzitter de studiedag zelfstandige bestuursorganen. Hij dankt de sprekers en de overige aanwezigen voor hun bijdragen.

BIJLAGE

DE BETEKENIS VAN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET OPENBAAR BESTUUR; WERKNOTITIE TEN BEHOEVE VAN DE STUDIEDAG OP 12 NOVEMBER 1985

1. Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen komen in toenemende mate in de belangstelling van onder andere politici, bestuurders en juristen. M. Scheltema heeft met zijn oratie en met latere publikaties een belangrijke impuls gegeven aan het denken over deze bestuursvorm (1). Van recentere datum zijn onder andere de beschouwingen van Craenen en Mulder voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland (2) en de dissertatie van Lubberdink (3). De WRR heeft in 1983 een door de Vakgroep Staats- en Administratiefrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht en de Raad gezamenlijk uitgevoerde inventarisatie van zelfstandige bestuursorganen en overheidsrechtspersonen gepubliceerd (4). Tot de onderwerpen die in de studies aan de orde komen, behoren onder andere pleidooien voor erkenning van deze bestuursvorm, de mogelijkheden ordening in het veld aan te brengen en het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de politieke discussies zien kamerleden, blijkens ingediende moties, mogelijkheden om zowel in het algemeen als in meer specifieke gevallen van zelfstandige bestuursorganen gebruik te maken (5). Zo is in het parlementaire debat naar aanleiding van de RSV-enquête van verschillende kanten gepleit bevoegdheden over te dragen aan niet-ambtelijke deskundigen. Ook zijn er uitvoerige discussies geweest over het functioneren en de structuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en van de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO). In dit verband kan ook gewezen worden op de discussie

1. M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*; Groningen, Tjeenk Willink, 1974 (Oratie Groningen). Idem. "Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen"; *Adviseren aan de overheid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz.327-363 (WRR-serie Voorstudies en Achtergronden).
2. G. Craenen en A. Mulder, *Preadviezen over zelfstandige besturen in België en Nederland*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1980 (Preadviezen van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland).
3. H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*; Deventer, Kluwer, 1982 (Dissertatie Groningen).
4. *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*; door H.F. Munneke, J.B.J.M. ten Berge, F.A.M. Stroink, P. Haighton, P. den Hoed, G.F.M. Grootendorst en R.W. Mackenzie; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983; 2 delen. De voorstudie is het resultaat van een op initiatief van M. Scheltema, toendertijd lid van de WRR, tot stand gekomen samenwerkingsverband tussen de vakgroep Staats- en Administratiefrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht en de WRR dat tot doel had een inventarisatie tot stand te brengen van al die juridisch min of meer zelfstandig functionerende personen of colleges die te rekenen zijn tot de centrale overheid, uitgezonderd de grondwettelijke organen als de wetgever, de Kroon, de minister, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. De in deel I opgenomen "organen met openbaar gezag" kunnen worden benoemd als zelfstandige bestuursorganen. De inventarisatie is tot stand gebracht door middel van een analyse van wetten en andere regelingen en aansluitend hierop een nader onderzoek, waarvan een schriftelijke enquête onder de organen en rechtspersonen het voornaamste onderdeel heeft gevormd.
5. Zie bijvoorbeeld de motie van mevrouw Wessel-Tuinstra over de decentralisatievoornemens van het kabinet (Tweede Kamer, zittingjaar 1982-1983, 17600, hoofdstuk VII, nr. 30) en die van M.B. Engwirda over criteria voor steunverlening aan bedrijven (Tweede Kamer, zittingjaar 1982-1983, 15306, nr. 23; de gewijzigde motie (vergaderjaar 1983-1984, 15306, nr. 37) spreekt niet meer over een zelfstandig bestuursorgaan maar over een college van deskundigen).

over de verhouding tussen de minister van Financiën en de Rijksbelastingdienst (6).

Er is ook een toegenomen bestuurlijke belangstelling voor zelfstandige bestuursorganen. Centraal hierin staat vaak het zoeken naar pragmatische oplossingen voor door de Rijksoverheid te beantwoorden problemen. Zo wordt in het kader van het industriebeleid de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) opgericht; ook bezint men zich in de plannen voor herziening van het stelsel van sociale zekerheid op de positie van de bedrijfsverenigingen, het GAK en de GMD; de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) heeft enige aandacht besteed aan de bijdrage die zelfstandige bestuursorganen kunnen leveren aan het verhogen van het sturende vermogen van de rijksdienst (7); enzovoort.

Als vervolg op de hierboven genoemde WRR-voorstudie is de studiedag gericht op een verkenning van de huidige plaats en betekenis van zelfstandige bestuursorganen en van de mogelijkheden van deze en aanverwante bestuursvormen voor de organisatie van het openbaar bestuur op langere termijn. De verkenning beperkt zich tot de praktijk van de centrale overheid. In deze werknootitie wordt ten behoeve van deze studiedag aangegeven wat onder "zelfstandige bestuursorganen rondom de centrale overheid" moet worden verstaan. Vervolgens wordt het beeld van het veld, zoals dat met name uit het door de WRR gepubliceerde overzicht *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid* naar voren komt, geschetst. Tenslotte worden de drie voornaamste aspecten die in de discussies centraal staan, kort weergegeven.

2. Onderwerp en afbakening

Hoewel een ieder zich ongeveer een beeld kan vormen van hetgeen als zelfstandig bestuursorgaan kan of moet worden aangemerkt, is er verschil van mening mogelijk over hun definitie. Globaal genomen gaat het bij zelfstandige bestuursorganen om gezagsuitoefening door niet-ambtenaren. Zij worden in *Organen en rechtspersonen* omschreven aan de hand van drie kenmerken, namelijk ten eerste hun formele zelfstandigheid, ten tweede het publiekrechtelijke karakter van die zelfstandigheid en ten derde de wijze van samenstelling.

- a. Zelfstandige bestuursorganen zijn tot de centrale overheid te rekenen organisatie-eenheden die in juridisch opzicht min of meer zelfstandig bepaalde werkzaamheden of groepen van werkzaamheden verrichten (8).
- b. Deze zelfstandigheid is publiekrechtelijk van aard: de organisatie-eenheid beschikt over overheidsbevoegdheden, dat wil zeggen over het vermogen om eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Het zijn *bestuursorganen*. Er wordt hier over "overheidsbevoegdheden" gesproken, omdat de overheid zich hierin als overheid, dat wil zeggen als gezagsorganisatie manifesteert (9). Organen met overheidsbevoegdhe-

6. Zie P. de Haan, "De bevoegdheid van de inspecteur in een democratische rechtsstaat", en H.J. de Ru, "De bevoegdheid van de inspecteur en het belastingbeleid"; in P. de Haan en H.J. de Ru, *Ministeriële verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van de inspecteur*; Amsterdam, te verschijnen in 1985 (Rapport voor de federatie van de Vereniging van Inspecteurs en Adjunct-inspecteurs van 's-Rijksbelastingen). Zie ook F.A.M. Stroink, "Staatssecretaris Koning en de belastinginspectie"; *Nederlands Juristenblad*, jrg. 60 nr. 32 (21 september 1985), blz.1029-1031.

7. Zie onder andere *Zou Thorbecke nu tevreden zijn?*; Rapport nr. 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz.7, en *Weinigen denken dat het goed gaat*; Rapport nr. 2 van de CHR; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz.47. Zie ook C.M. van den Hoff en R. de Groot, *Decentralisatie: zelfstandige bestuursorganen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

8. *Organen en rechtspersonen*, deel I, blz.10.

9. *Ibid.*, blz.18.

den worden dan ook wel aangeduid als “organen met openbaar gezag” (vgl. art. 1 Wet AROB).

- c. Zelfstandige bestuursorganen zijn “externe” personen of colleges (10). Het gaat dus om organen die niet bemand worden door aan de betrokken minister hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren of door personen die niet reeds zitting hebben in een ander orgaan van openbaar bestuur. Aldus gekenschetst zijn zelfstandige bestuursorganen instellingen in de periferie van de centrale overheid (11). Voor de begrenzing in juridische zin van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden is aansluiting gezocht bij de Grondwet. De daarin gefundeerde provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties worden gerekend tot de lagere overheid. Ook de drie aparte territoriale openbare lichamen (namelijk de openbare lichamen Rijnmond, Agglomeratie Eindhoven en Zuidelijke IJsselmeerpolders) behoren niet tot de centrale overheid. De periferie is vervolgens afgebakend door de (grond)wetgever, de Kroon, de ministers, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer uit te sluiten, evenals de Ombudsman en rechtsprekende instanties.

Het openbaar bestuur op het niveau van de centrale overheid wordt hier gezien als een complex van grote en veelpolige organisaties rondom de positie van de ministers; de ministeriële verantwoordelijkheid is aldus de kern van de organisatie. Deze complexen – de departementen – kunnen worden onderscheiden in enerzijds de departementen in enge zin, ook wel aan te duiden als de ministeries, en anderzijds de overheidsdiensten, -instellingen en -bedrijven: de perifere organisatie-eenheden. Vrijwel al deze eenheden kennen een zekere juridische zelfstandigheid, zodat zelfstandige bestuursorganen op grond van de hierboven genoemde kenmerken ten opzichte van andere perifere organisatie-eenheden met name afgebakend kunnen worden aan de hand van de aard van de zelfstandigheid en de samenstelling. Zo hebben gedeconcentreerde diensten een ambtelijke samenstelling en hebben overheidsvennootschappen als vennootschappen geen publiekrechtelijke, maar een privaatrechtelijke zelfstandigheid. Beide categorieën vallen dus niet onder de gegeven omschrijving van zelfstandige bestuursorganen, al hebben zij er raakvlakken mee. Dit geldt ook voor adviesorganen. Zij zijn immers belast met taken die behoren tot de categorie van de feitelijke handelingen en niet tot die van de bestuurshandelingen.

Het bovenstaande sluit uiteraard niet uit dat er bestuursorganen zijn die ook adviserende taken hebben en omgekeerd adviesorganen met een bestuurstaak. Ook zijn er overheidsrechtspersonen (stichtingen en vennootschappen) die subsidies verstrekken. Een scherpe afbakening tussen enerzijds het publiekrechtelijk handelen en anderzijds het privaatrechtelijk of feitelijk handelen van externe organen is niet altijd goed mogelijk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op zogenaamd indirect bestuur, onder meer door middel van advisering waar niet of slechts onder strikte voorwaarden van mag worden afgeweken.

3. Beeld van de bestaande situatie

De ruim 600 zelfstandige bestuursorganen in Nederland vertonen een grote verscheidenheid, onder andere naar departementale achtergrond, naar taken, naar uiterlijke vormgeving en naar verhouding tot de ministers en ministeries. Tot de meer algemeen bekende instellingen behoren het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Raden voor de Kinderbescherming, de Nederlandsche Bank, de Commissie Vervoervergunningen en de

10. *Ibid.*, blz.19- 20.

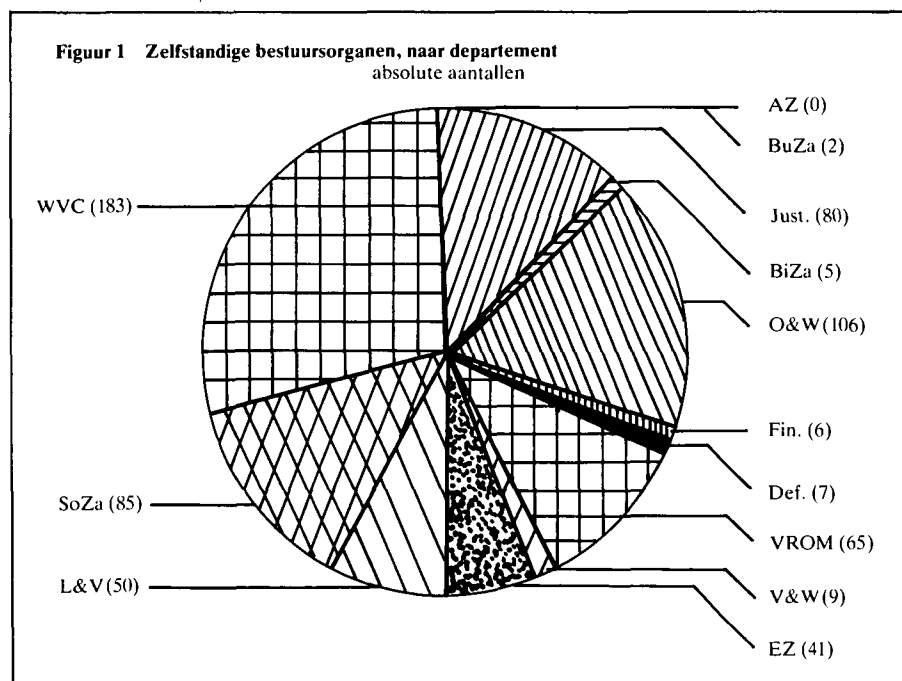
11. Of een orgaan wordt gerekend tot een bepaalde overheid, wordt bepaald aan de hand van de vraag wie verantwoordelijk is voor de erkenning, toelating en dergelijke van een privaatrechtelijke organisatie tot de gezagsuitoefening, dan wel van de (regeling van de) samenstelling of de benoeming van de ambtsdragers. Zie *Organen en rechtspersonen*, deel 1, blz.15.

Nederlandse Filmkeuring. Minder bekend zijn onder andere de Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland, het Praeventiefonds en de Commissie ter opvolging van de "Commissie Rechtsverkeer in Oorlogstijd". Bij het aantal van 600 organen moet overigens worden aangetekend dat dit niet altijd een zuiver beeld geeft. Zo zijn er 35 Kamers van Koophandel en Fabrieken, 62 Huurcommissies, 26 Bedrijfsverenigingen enzovoort. Wanneer deze categorieën als telkens één worden geteld, kan het aantal zelfstandige bestuursorganen worden teruggebracht tot 110.

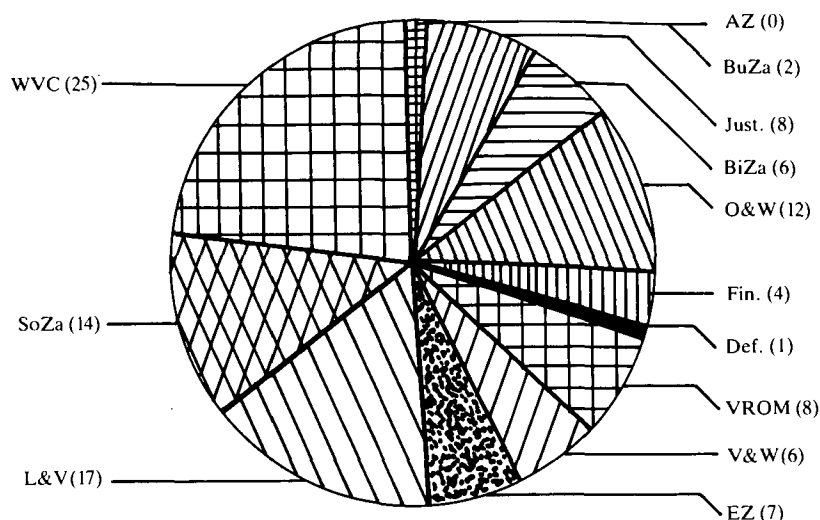
Deze bestuursorganen zijn niet gelijkmatig over de departementen gespreid, maar komen vooral voor op de beleidsterreinen van de ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs en Wetenschappen (zie figuren 1 en 2). Een betrekkelijk forse toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen ziet men rond 1970; deze is met name zichtbaar bij de in die periode tot stand gekomen departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De meeste bestuursorganen hebben een taakstelling die in haar huidige vorm na 1945 tot stand is gebracht. Veel instellingen vinden echter hun oorsprong (in andere vorm of met een andere taak) voor 1940 en soms ver daarvoor.

Ongeveer 85 procent van de categorieën zelfstandige bestuursorganen heeft een onmiddellijk aanwijsbare wettelijke instellingsgrondslag. In de overige gevallen kunnen bevoegdheden berusten op een van een wet afgeleide algemene maatregel van bestuur of ministerieel besluit of op een artikel uit de Rijksbegroting. De instellingsgrondslag komt ook ter sprake wanneer aan een lager bestuursorgaan wordt gedelegeerd te voorzien in de aanwijzing van een concreet organisatie-onderdeel ter uitoefening van een bepaalde bevoegdheid; deze constructie is principieel niet onbelangrijk. Dit geldt te meer wanneer een ambtelijke dienst wordt aangewezen, al dan niet van een ander departement. De wetgever heeft dan immers niet expliciet aan ambtenaren bevoegdheden toebedeeld, zoals dat het geval is bij gedeconcentreerde diensten.

De taken en bevoegdheden die de zelfstandige bestuursorganen vervullen, laten de hierboven gesignaleerde verscheidenheid zien. Veel voorkomende taken zijn het houden van toezicht (28 categorieën organen),



Figuur 2 Zelfstandige bestuursorganen, naar departement organen in categorieën



het verstrekken van subsidies, garanties en dergelijke (24x), examineren en keuren (19x) en het verlenen van vergunningen (17x). Een anderszins belangrijke taak is het beheer van de fondsen en instellingen die inkomensoverdrachten (sociale zekerheid, pensioenen) verzorgen. Veel bestuursorganen hebben – als hoofd- of als neventaak – een adviserende taak. Wanneer de departementen afzonderlijk worden bekeken, dan springt met name in het oog dat bij het ministerie van Landbouw en Visserij nogal wat categorieën organen subsidiërende bevoegdheden hebben (7x); bij de organen vallend onder het ministerie van Justitie is het houden van toezicht een veel voorkomende bevoegdheid; de onder het ministerie van Economische Zaken vallende organen zijn vooral belast met registratie en met subsidiëring.

De taken en bevoegdheden worden veelal uitgevoerd door organen die in hun samenstelling vertegenwoordigers van belangen of organisaties kennen. Ruim de helft van de bestuursorganen bestaat voor vijftig procent of meer uit representanten. Naast vertegenwoordigers van de verschillende organisaties op de onderscheiden beleidsgebieden (bijvoorbeeld de Vereniging van Letterkundigen en de Landelijke Huisartsenvereniging) vindt men vaak vertegenwoordigers van de meest betrokken minister of ministers en van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Aan die representatie is op verschillende manieren vorm gegeven; het varieert van het benoemen door of op bindende voordracht van organisaties (o.a. Kamers van koophandel en fabrieken en de Bedrijfsverenigingen) tot het verzekeren van het evenwicht tussen of van de aanwezigheid van belangen (o.a. Huurcommissies). Het ministerie van Sociale Zaken kent uitsluitend organen waarin de meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen. De ministeries van Defensie en van Financiën kennen geen organen met een vertegenwoordigende samenstelling.

Niet alleen via representatie zijn maatschappelijke organisaties bij zelfstandige bestuursorganen betrokken. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van particulieren en particuliere organisaties – vaak via erkenning of toelating – om de overheidstaak te vervullen. Dit geldt vooral voor de departementen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs en Wetenschappen. Voorbeelden zijn het Liftinstituut, de CAO-commissies, de ziekenfondsen

en de Nederlandse Spaarbankbond. Bovendien is ruim de helft van het aantal zelfstandige bestuursorganen door particulieren opgericht.

De financiering van de activiteiten van zelfstandige bestuursorganen vindt plaats langs verschillende kanalen: financiering uit algemene middelen (via de rijksbegroting), financiering door de betrokkenen (in de vorm van premies voor verzekeringen, van kostenvergoedingen per activiteit en van periodieke heffingen) en financiering door middel van inkomen uit vermogen en uit ondernemen. In de praktijk vindt men veelal mengvormen. Zo worden de sociale zekerheidsfondsen gefinancierd door middel van premies, in een aantal gevallen aangevuld met een rijksbijdrage; het Fonds voor de Letteren wordt geheel uit algemene middelen bekostigd (WVC-begroting); de inkomsten van de Kamers van Koophandel en Fabrieken bestaan uit retributies ter vergoeding van kosten van werkzaamheden en uit jaarlijkse bijdragen door de ingeschreven bedrijven.

Vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen kennen een of andere vorm van – soms nauwelijks geclausuleerd – politiek of bestuurlijk toezicht. Waar een expliciete mogelijkheid van controle ontbreekt, is er een impliciete, doordat ambtenaren deel uitmaken van het bestuur van de organisatie of als secretariaat aan het bestuursorgaan toegevoegd zijn. Dit komt bijvoorbeeld bij overheidsschikkingen voor. Zeer omvangrijk blijkt het positieve en preventieve toezicht te zijn (aanwijzingen, richtlijnen, goedkeuring van de begroting, goedkeuring van de besluiten); vooral de goedkeuring van besluiten door de minister of door een ander zelfstandig bestuursorgaan is een belangrijk toezichtinstrument. Dit komt bij meer dan de helft van de categorieën bestuursorganen voor. Vaak is het de minister die het toezicht uitoefent. Omdat een minister politiek verantwoordelijk is voor de hantering van zijn juridische controlemogelijkheden, biedt inzicht in die mogelijkheden tevens een globale indicatie voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van zelfstandige bestuursorganen.

De meeste categorieën bestuursorganen kennen een specifieke rechtsbeschermingsregeling. De vormen van rechtsbescherming zijn zeer gevarieerd. Opvallend is de frequentie waarin het beroep op de minister voorkomt (20x). Deze vorm van rechtsbescherming kan in de praktijk ook als een vorm van politiek-bestuurlijke controle gelden.

Al met al blijkt dat de zelfstandige bestuursorganen, via de financiering, het politieke en bestuurlijke toezicht en de inrichtingsbevoegdheden van de minister, in sterke mate gebonden opereren. Wel wordt de feitelijke gebondenheid door de diverse instellingen verschillend beoordeeld. In de praktijk blijkt men de gebondenheid vaak pas tot uitdrukking te brengen waar en wanneer sprake is van incidenten; dan ook komt de problematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid scherp naar voren. Voorbeelden hiervan zijn de parlementaire discussies over de status van de Stichting voor Onderzoek van Onderwijs, de problemen rond de Uitkeringsraad Vervolgingsslachtoffers 1940- 1945 en die rond het ABP en in diens kielzog de Centrale Beleggingsraad.

De grote verscheidenheid onder de zelfstandige bestuursorganen kan niet worden ontkend. Soms leidt dat auteurs zoals Mulder tot de constatering dat er geen vaste lijn in het uitbestedingshandelen van de overheid zit (12). Niettemin kan er bij nadere bestudering enige structuur worden waargenomen. Wanneer men bijvoorbeeld de instellingen per departement bekijkt, blijkt dat de departementen ieder een eigen gezicht vertonen in de manier waarop zijn, voor het uitoefenen van hun deel van de overheidstaken, meer of minder zelfstandige organisatie-eenheden in hun periferie kennen. Ook blijken groepen zelfstandige bestuursorganen te corresponderen met betrekkelijk afgebakende terreinen van overheidszorg. Voorts blijkt uit de inventarisatie in *Organen en rechtspersonen* dat, op grond van het soort bevoegdheden dat deze organen uitoefent, typen zelfstandige bestuursorganen kunnen worden onderscheiden.

12. Geciteerd in C.M. van den Hoff en R. de Groot, *op cit.*, blz.11.

4. Centrale aspecten

In de discussies over de plaats en betekenis van zelfstandige bestuursorganen binnen de Nederlandse staatsinrichting staan telkens drie brede en onderling samenhangende aspecten centraal. Het gaat om de volgende aspecten en de globale typering van de ten aanzien daarvan gehuldigde standpunten.

1. *Democratische controle*: enerzijds wordt de opvatting verdedigd dat het instellen van zelfstandige bestuursorganen bijdraagt tot de vermindering van de noodzakelijk optredende parlementaire detailbemoeienis en van de overbelasting van de politieke en ambtelijke top; dit biedt zodoende mogelijkheden voor meer aandacht voor wetgeving en voor hoofdlijnen van beleid. Anderzijds wordt gesteld dat de instelling van zelfstandige bestuursorganen juist de politieke ministeriële verantwoordelijkheid als hoeksteen van de parlementaire democratie uitholt, omdat deze hieraan de machtsbasis ontnemt en hiervoor in de plaats minder controleerbare machten stelt.
2. *Legitimiteit*: aan de ene kant kan men de mening horen dat zelfstandige bestuursorganen de legitimiteit van de gezagsuitoefening verhogen, omdat de belanghebbenden en deskundigen uit de maatschappelijke praktijk hierin kunnen participeren. Hiertegenover wordt echter gesteld dat aldus het vertrouwen in de onpartijdigheid en neutraliteit van de gezagsuitoefening wordt geschaad.
3. *Doelmatigheid*: in pleidooien voor zelfstandige bestuursorganen wordt door sommigen gewezen op de voordelen die specialisatie en differentiatie hebben voor een efficiënte taakuitoefening. Anderen benadrukken de mogelijke nadelen hiervan in de vorm van overwicht van sectorale belangen op het algemeen belang en de hiermee samenhangende afwenteling van lasten door bijvoorbeeld het ene orgaan op het andere.

Tijdens de studiedag staan de bovengenoemde aspecten centraal. Het gaat hierbij niet om het voor of tegen van zelfstandige bestuursorganen als zodanig, maar om het vaststellen van de condities waaronder het gebruik van deze bestuursvorm kan aansluiten op de eisen van democratische controle, legitimiteit en doelmatigheid. Het komt hierbij uiteindelijk neer op condities die moeten worden gesteld ten aanzien van onder andere de wijze van instelling, de organisatievorm, de aard van de bevoegdheden, de samenstelling en de vorm van politiek toezicht en rechterlijke controle.

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevervorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon:
Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

- Uitverkocht

- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982

• Uitverkocht

- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

* Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P., Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsgroei (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20. Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27. Basisvorming in het onderwijs (1986)
28. De onvoltooide Europese integratie (1986)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

