

Zelfstandige bestuursorganen: eenheid in verscheidenheid?

J.M.L. Tolsma, M.S. Boekenooen en A.H.F.M. Kraan-Jetten

Marloes Tolsma, Marieke Boekenooen en Andrea Kraan-Jetten zijn als onderzoeker werkzaam bij de Algemene Rekenkamer, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag, tel. 070-3424270.

Samenvatting

Zelfstandige bestuursorganen verschillen sterk van elkaar qua taak, rechtsvorm, historie en verhouding tot de overheid. In dit artikel wordt nagegaan of zelfstandige bestuursorganen volgens een bepaalde typologie ingedeeld kunnen worden en of een aantal theoretische veronderstellingen dat samenhangt met deze typologie, overeenkomt met de praktijksituatie. Tevens wordt de hypothese getoetst dat zelfstandige bestuursorganen die gelijksoortige taken uitvoeren, op identieke wijze onder toezicht van de verantwoordelijke minister staan.

1. Inleiding

De laatste decennia staat het onderwerp functionele decentralisatie sterk in de belangstelling. In dit artikel wordt aandacht besteed aan functionele decentralisatie in de vorm van zelfstandige bestuursorganen. Functionele decentralisatie wordt wel opgevat als het opdragen van taken aan functionele, tot het openbaar bestuur behorende zelfstandige bestuursorganen, alsmede het overlaten van taken aan maatschappelijke verbanden en organisaties als middel om tot spreiding van verantwoordelijkheden in de samenleving te komen. Dat er veel organen op dit snijvlak van overheid en samenleving opereren, blijkt uit de inventarisatie die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1983 publiceerde.¹

Zelfstandige bestuursorganen kunnen tot stand komen langs de weg van verstatelijking van het particulier initiatief, danwel via externe verzelfstandiging. Externe verzelfstandiging dient onderscheiden te worden van andere vormen van verzelfstandiging, zoals interne verzelfstandiging en privatisering. Bij interne verzelfstandiging krijgt een departementale dienst een meer zelfstandige plaats bin-

nen de departementale organisatie en blijft de minister als politiek hoofd hiervan de verantwoordelijkheid behouden. De meest vergaande vorm van interne verzelfstandiging is het agentschap, dat een eigen comptabel regime voert. Bij privatisering kan gedacht worden aan een drietal vormen: afstoting, uitbesteding en marktconforme verzelfstandiging. Bij afstoten wordt een overheidstaak door een reeds bestaande rechtspersoon overgenomen; de betrokken overheidsdienst wordt verkocht (b.v. het Staatvisserijbedrijf). Bij uitbesteden blijft de planning en financiering van een bepaalde taak in handen van de overheid, maar vindt de productie op contractbasis plaats door een particulier bedrijf (b.v. catering, bedrijfsbeveiliging). Bij marktconforme verzelfstandiging is sprake van een volledig op marktcondities werkend bedrijf, waarvan de eigendom (vooralsnog) bij de overheid ligt (b.v. NV SDU). Bij privatisering in genoemde drie vormen is de rol van de minister nihil (bij eenmaal afgestoten bedrijven) of beperkt die zich tot de rol van contractpartner of aandeelhouder.²

In tegenstelling tot intern verzelfstandigde organen is het kenmerkend voor zelfstandige bestuursorganen dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van deze organen (tot op zekere hoogte) is ingeperkt: deze reikt in principe niet verder dan de in wet- en regelgeving neergelegde bevoegdheden. Als zelfstandig bestuursorgaan zijn in aansluiting op art. 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht aangemerkt enerzijds publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van een (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister en anderzijds privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed.³ Openbaar gezag wordt

omschreven als het beschikken over een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten. Voorbeelden van publiekrechtelijke organen zijn de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de Luchtvaart, het College ter beoordeling van geneesmiddelen en het Commissariaat voor de Media. Als privaatrechtelijke organisaties met openbaar gezag zijn onder meer te noemen: het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, de Stichting Verzekeringskamer, het Liftinstituut en de Mondriaanstichting.

De Rekenkamer besteedde in haar Verslag 1994 uitgebreid aandacht aan zelfstandige bestuursorganen verbonden met de rijksoverheid.⁴ Er bestaat geen compleet overzicht van zelfstandige bestuursorganen in Nederland.⁵ De Rekenkamer heeft in 1993 189 (clusters van) organen getraceerd die aan de hierboven omschreven definitie van zelfstandig bestuursorgaan voldoen. Hiervan zijn 162 (clusters van) zelfstandige bestuursorganen in het onderzoek betrokken.⁶ De in het Rekenkamer-onderzoek betrokken organen vertegenwoordigen te zamen 545 afzonderlijke organisaties (139 afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen, alsmede 406 organen verdeeld over 23 clusters). Van de zelfstandige bestuursorganen had 55% een publiekrechtelijke rechtsvorm, terwijl 45% privaatrechtelijk was vormgegeven (stichting, vereniging of vennootschap).

Hoewel met name de laatste tijd veel aandacht bestaat voor functionele decentralisatie en verzelfstandiging, blijken zeven (clusters van) organen toch reeds vóór 1900 te zijn ingesteld of belast met een publieke taak (indien het ging om reeds bestaande organisaties). De meeste organen dateren van na 1950, namelijk 121 (75%). Na 1980 zijn 66 organen (41%) ingesteld of met een publieke taak belast.

Met zelfstandige bestuursorganen is een aanzienlijk financieel en maatschappelijk belang gemoeid. Voor de uitvoering van de publieke taken door zelfstandige bestuursorganen werd in 1992 een bedrag van bijna f 38 miljard op de rijksbegroting gereserveerd, hetgeen 18% bedraagt van de totale uitgaven van het rijk in dat jaar. Geschat werd dat de in het onderzoek betrokken zelfstandige bestuursorganen in 1992 in totaal circa f 160 miljard zowel aan uitgaven als aan ontvangsten hadden. In 1992 bedroeg

het aantal werknemers bij de in het onderzoek betrokken organen naar schatting circa 130.000. De publieke taken van de zelfstandige bestuursorganen zijn erg verschillend. Ook kan een zelfstandig bestuursorgaan meer publieke taken verrichten. Daarnaast zijn er (veelal privaatrechtelijke) organen die naast hun publieke taak niet-publieke taken verrichten. Wanneer men zelfstandige bestuursorganen indeelt naar de publieke hoofdtak die zij verrichten, blijkt 31% van de organen zich te richten op het verstrekken van uitkeringen en subsidies, 31% tot taak te hebben het uitvoeren van bindende kwaliteitsbeoordeling (keuren, registreren), 17% van de organen tot hoofdtak te hebben het houden van toezicht (inclusief het opstellen van bindende regelgeving), 18% zich bezig te houden met onderzoeks-, advies-, stimulerings- en opleidingstaken en is aan 3% van de organen het innen van premies, heffingen en wettelijke bijdragen opgedragen.

Samenvattend kan opgemerkt worden dat de zelfstandige bestuursorganen een bonte verzameling van organisaties vormen, die sterk van elkaar verschillen qua taak, rechtsvorm, historie, omvang en relatie tot de overheid. Wat hen samenbindt is het feit dat ze alle een overheidstaak uitvoeren op afstand van de overheid. Door Boxum c.s.⁷ en in navolging daarvan in het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie⁸ is gepoogd hier enige ordening in aan te brengen door een drietal typen zelfstandige bestuursorganen te onderscheiden: het belanghebbenden-type, het onafhankelijken-type en het deskundigen-type. Deze typen onderscheiden zich op de eerste plaats van elkaar in de samenstelling van het bestuur, doch daarnaast wordt in genoemde literatuur ook aangenomen dat er bij ieder type sprake is (of zou moeten zijn) van specifieke motieven voor verzelfstandiging, specifieke type taken en specifieke toezichtsmogelijkheden voor de minister. De typologie kan, althans volgens het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie, een denkmodel vormen bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen in concrete gevallen. In de volgende paragrafen wordt nagegaan of deze typologie van toepassing was bij de door de Rekenkamer onderzochte organen.⁹ Tevens wordt een opvatting uit onder meer de nota Steekhoudend Ministerschap getoetst, namelijk dat indien zelfstandige bestuursorganen gelijksoortige taken uitvoeren, de verant-

woordelijke minister ten aanzien van die organen ook over identieke bevoegdheden zou moeten beschikken.

2. Typen zelfstandige bestuursorganen

Zelfstandige bestuursorganen komen voor in vele soorten en maten, zo werd beschreven in de vorige paragraaf. Wij hebben een poging gedaan om de zelfstandige bestuursorganen die betrokken waren in het Rekenkameronderzoek, in te delen in de typen die in het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie zijn beschreven. Daarvoor is de bestuurs-samenstelling van de zelfstandige bestuursorganen uitgangspunt geweest. Welke achtergrond hebben de bestuursleden, zijn zij benoemd namens bepaalde organisaties en zo ja, welke organisaties zijn dat dan? Naast de typologie zoals voorgesteld in het Regeringsstandpunt zijn er nog andere ordeningsprincipes denkbaar; daar wordt in dit artikel echter niet op ingegaan. De benodigde informatie over de bestuurs-samenstelling is ontleend aan publiek toegankelijke informatie. Het ging om wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen (gepubliceerd in het Staatsblad of de Staatscourant), Tweede-Kamerstukken en statuten van zelfstandige bestuursorganen. Deze informatie is voor eenieder die het onderzoek zou willen repliceren, te verkrijgen via bij voorbeeld bibliotheken of de Kamers van Koophandel (voor wat betreft de statuten). Indien geen nadere bepalingen waren vastgelegd over de institutionele achtergrond van bestuursleden, is waar mogelijk nagegaan hoe de Raad van Toezicht, de Raad van Advies, enz. is samengesteld.

Negen van de 162 zelfstandige bestuursorganen hadden geen bestuur; doorgaans ging het om vennootschappen, die bestaan uit een directie, een raad van commissarissen en een algemene of aandeelhoudersvergadering. Voor 17 andere organen kon uit bovengenoemde informatie niet nagegaan worden hoe het bestuur (of een Raad van Toezicht) was samengesteld. Er waren derhalve 136 organen waarvan de bestuurs-samenstelling bekend was.

De aan openbare stukken ontleende informatie over de bestuurs-samenstelling is als volgt gebruikt. Nagegaan is namens welke organisatie en/of op grond van welke kwaliteiten de verschillende posities in de besturen zijn ingevuld. Deze informatie is

zo goed mogelijk 'vertaald' in de scores 'benoemd vanwege zijn of haar deskundigheid inzake het betrokken beleidsveld', 'benoemd vanwege zijn of haar onpartijdigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van het betrokken beleidsveld' en 'benoemd vanwege zijn of haar rol van belanghebbende in het betrokken beleidsveld'. Zo zijn bij voorbeeld vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisatie gescoord als 'belanghebbenden'. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de openbare informatie over de bestuurs-samenstelling soms voor meerdere uitleg vatbaar bleek te zijn, waardoor de toegekende scores soms arbitrair zijn.

Een aparte categorie vormden de vertegenwoordigers namens het ministerie die in een aantal besturen aanwezig waren. Voor deze categorie kon op basis van de beschikbare openbare informatie minder goed bepaald worden in welke hoedanigheid (deskundig, onafhankelijk of belanghebbend) zij in de besturen benoemd waren.¹⁰ Om die reden is deze categorie bestuursleden bij de voornoemde scoringsprocedure buiten beschouwing gebleven.

Op grond van de hiervoor uiteengezette procedures werden de volgende zes typen bestuursorganen onderscheiden:

- bestuursleden vertegenwoordigen bepaalde (maatschappelijke) belangen (type b of belanghebbenden-type),
- bestuursleden zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid op een bepaald terrein (type d of deskundigen-type),
- bestuursleden zijn geselecteerd op basis van hun onafhankelijke positie ten opzichte van het betrokken beleidsveld (type o of onafhankelijken-type),
- enkele bestuursleden vertegenwoordigen verschillende betrokken belangen, anderen zijn deskundigen op het betrokken beleidsveld (type b/d),
- enkele bestuursleden zijn geselecteerd vanwege hun deskundigheid, anderen nemen een onafhankelijke positie in (type d/o)
- enkele bestuursleden vertegenwoordigen bepaalde belangen, anderen worden geacht zoveel mogelijk onpartijdig tot besluitvorming te komen (type b/o).

In tabel 1 is aangegeven hoe vaak de verschillende typen bestuurs-samenstellingen voorkwamen bij de 136 organen. Tevens wordt per categorie een voorbeeld van zo'n orgaan gegeven.

Tabel 1: Zelfstandige bestuursorganen naar type bestuurs-samenstelling

Type bestuurs-samenstelling	Aantal organen	Perc.	Voorbeeld
type b	67	49%	Arbeidsvoorzieningsorganisatie
type d	21	16%	Commissie Binnen- vaartrampenwet
type o	6	4%	Kamer van Toezicht notarisambt
type b/d	26	19%	Instituut voor Toetsontwikkeling
type d/o	1	18%	Registratiekamer
type b/o	5	4%	Huurcommissies
TOTAAL	136	100%	

Uit deze tabel blijkt dat bij het merendeel van de zelfstandige bestuursorganen de bestuurs-samenstelling zodanig is dat de verschillende belangen die een rol spelen in het beleidsveld waarin het orgaan opereert, in het bestuur vertegenwoordigd zijn (67 + 26 + 5 = 98). Beleidsterreinen waarop dit relatief veel voorkomt, zijn onder meer agrarische ontwikkeling en het sociale zekerheidsstelsel. Ook kan bij voorbeeld gedacht worden aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Uit de openbaar toegankelijke documenten is gebleken dat ministers in 50 van de 136 besturen (37%) vertegenwoordigd zijn, hetzij als lid (38 maal), hetzij als toehoorder of waarnemer (12 maal). Ministers zijn relatief vaak vertegenwoordigd in organen met besturen die bestaan uit belanghebbenden, en relatief weinig indien het gaat om organen met besturen die bestaan uit deskundigen. In onafhankelijke besturen zijn geen ministeriële vertegenwoordigers aangetroffen, ook niet als waarnemer. Hierbij kunnen enige opmerkingen worden geplaatst. Wanneer ambtenaren namens de minister zitting hebben in besturen die uit belanghebbenden bestaan, rijst de vraag welke taak deze ambtelijke leden vervullen: hebben zij tot taak de belangen van

het ministerie c.q. de overheid te behartigen tegenover de belangen van de overige betrokkenen bij het besluitvormingsproces, of hebben zij tot taak de belangen van de rechtspersoon te behartigen? In de statuten van veel stichtingen wordt tot uitdrukking gebracht dat de bestuurders van de rechtspersoon in de eerste plaats de belangen van de rechtspersoon dienen, door de bepaling 'bestuurders verrichten hun werkzaamheden zonder last of ruggespraak en dienen uitsluitend het belang van de stichting'. Indien ambtelijke vertegenwoordigers zitting hebben in het bestuur van een orgaan, bestaat de mogelijkheid dat vermenging optreedt van bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheden van deze ambtelijke bestuursleden, ongeacht het type orgaan dat het betreft.¹¹ Eerder plaatsten de Rekenkamer en de ministers van Financiën en Economische Zaken ook kritische kanttekeningen bij het spanningsveld waarin de overheidscommissaris bij vennootschappen kan komen te verkeren. In de nota Commissarissen van overheidswege, ondertekend door beide ministers, wordt opgemerkt dat er van verschillende zijden twijfel uitgesproken werd of een ambtenaar als commissaris van overheidswege wel goed zal kunnen functioneren. De ambtenaar-commissaris opereert in een spanningsveld: enerzijds als commissaris de jure onafhankelijk, anderzijds als ambtenaar ondergeschikt aan de minister.¹²

3. Motieven voor instelling van typen zelfstandige bestuursorganen

Aan het instellen van zelfstandige bestuursorganen, of het bekleden met openbaar gezag van bestaande organen, kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. In openbaar toegankelijke stukken als wet- en regelgeving en toelichtingen daarop is nagegaan wat de wetgever heeft beoogd met het niet of niet langer door de overheid laten uitvoeren van bepaalde overheidstaken. Het gaat dan niet zozeer om het (beleids)doel dat nagestreefd wordt door het (laten) uitvoeren van de overheidstaak, maar om de reden dat deze taak op afstand van de overheid wordt uitgevoerd. In het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie wordt betoogd dat voorstellen tot verzelfstandiging altijd vergezeld dienen te gaan van een dergelijke motivering. Voor betrokkenen, waaronder de wetgever, dient immers duidelijk te

zijn waarom externe verzelfstandiging de voorkeur heeft boven interne verzelfstandiging en boven territoriale decentralisatie naar lagere overheden. Ook dient duidelijk te zijn of nog wel sprake is van een overheidstaak, en, als deze vraag ontkennend wordt beantwoord, of afstoting niet meer voor de hand ligt.

In 81 gevallen bleek niet nader gemotiveerd waarom de overheidstaak door een zelfstandig bestuursorgaan uitgevoerd dient te worden. Waar wel een motivering is aangetroffen in de regelgeving en/of de toelichting daarop, ging het enerzijds om motieven als ‘meer efficiency’, en ‘grotere doelmatigheid van de rijksdienst’, en troffen we anderzijds motieven aan als: wenselijkheid om deskundigen c.q. ervaren bestuurders bij de uitvoering te betrekken, de wenselijkheid om een bepaalde sector zichzelf te laten besturen, de wenselijkheid om maatschappelijke organisaties meer bij de uitvoering te betrekken, de wenselijkheid om de taakuitvoering dichter bij burgers/belanghebbenden te brengen, het bevorderen van onpartijdige besluitvorming, enz. Laatstgenoemde motieven passen volgens het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie elk bij een van de typen bestuursorganen, die we hiervoor op hun bestuurssamenstelling hebben onderscheiden. Dit wordt in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: Verwachte motieven voor verzelfstandiging bij de verschillende typen bestuursorganen

Type orgaan qua bestuurssamenstelling	Verwacht motief voor verzelfstandiging
Deskundigen-type:	uitvoering door deskundigen/ervaren bestuurders
Onafhankelijken-type:	bevorderen van onpartijdige besluitvorming
Belanghebbenden-type:	sector zichzelf laten besturen, maatschappelijke organisaties betrekken bij de uitvoering, uitvoering dichter bij burgers/belanghebbenden brengen

In ruim een kwart van de gevallen waar een motief voor verzelfstandiging werd aangetroffen, kwam

dat motief niet overeen met wat op grond van het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie in het licht van de bestuurssamenstelling verwacht zou worden. Een voorbeeld hiervan is de Stichting fonds voor beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst. Volgens de Nota van toelichting bij het instellingsbesluit is de stichting ingesteld met het oog op onpartijdige besluitvorming en de wens om de belanghebbenden (kunstenaars) meer hierbij te betrekken. Volgens de statuten bestaat het bestuur evenwel uit deskundigen op het gebied van de beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving.¹³

Hiervoor werd al even stilgestaan bij een ander motief voor het op afstand van de overheid laten uitvoeren van publieke taken, namelijk de behoefte om een meer doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering te bewerkstelligen. Dit motief is wel in verband gebracht met de keuze voor een privaatrechtelijke organisatievorm boven een publiekrechtelijke vorm.¹⁴ Privaatrechtelijke organisaties zouden volgens die opvatting meer marktgericht kunnen werken en de kosten beter kunnen beheersen dan publiekrechtelijke organisaties. Bij de onderzochte zelfstandige bestuursorganen was ‘meer efficiency’ 21 keer het motief voor oprichting, en dit motief kwam relatief meer voor bij publiekrechtelijke dan bij privaatrechtelijke organen. Overigens wordt in de rapportage ‘Verantwoord verzelfstandigen’ van de commissie-Sint betoogd dat dit geen motief meer kan zijn voor externe verzelfstandiging van overheidstaken nu flexibilisering van beheersregels door middel van interne verzelfstandiging kan worden bereikt.¹⁵ Krachtens de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet biedt de oprichting van agentschappen immers meer mogelijkheden op dit terrein.

4. Toezicht op typen zelfstandige bestuursorganen

De verantwoordelijkheid van ministers voor zelfstandige bestuursorganen strekt zover als hun bevoegdheden reiken. Daarnaast hebben ministers een algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de met het ministerie verbonden zelfstandige bestuursorganen actief zijn en voor de recht- en doelmatige besteding van het hiermee gepaard gaande begrotingsgeld. Ministers kunnen hiervoor ter verantwoording worden geroepen door

de Staten-Generaal. Tevens dient de rijksoverheid verantwoording af te leggen over de activiteiten van zelfstandige bestuursorganen indien de Europese Commissie of eventueel het Europese Hof van Justitie dat gewenst acht, bij voorbeeld als zelfstandige bestuursorganen belast zijn met de implementatie van EG-richtlijnen. De lidstaat wordt verantwoorde-lijk gehouden voor overtreding van gemeenschapsrecht door zelfstandige bestuursorganen. Om zijn verantwoordelijkheid daadwerkelijk inhoud te geven, is het belangrijk dat ministers toezicht houden op de uitvoering van de publieke taak door zelfstan-dige bestuursorganen.¹⁶

Per type orgaan zijn volgens het Regeringsstand-punt Functionele decentralisatie bepaalde toezichts-bevoegdheden wenselijk. Bij het deskundigen-type en onafhankelijken-type zou de ministeriële invloed gering moeten zijn, terwijl bij het belanghebbenden-type een betrekkelijk grote ministeriële invloed mo-gelijk zou moeten zijn. Voor geen van de typen wordt het wenselijk geacht dat de minister in kan grijpen in individuele beslissingen van het orgaan. Bij het deskundigen-type zou de wetgever voorts beperkte bevoegdheden tot regelgeving moeten hebben. De minister zou slechts de bevoegdheid moeten hebben om de randvoorwaarden waaronder het orgaan functioneert, aan te geven. De minister zou bij dit type niet het beleid moeten bepalen. Bij het onafhankelijken-type zou politieke invloed mo-gelijk moeten zijn op het beleid dat het zelfstandig bestuursorgaan voert. De minister moet de bevoegd-heid hebben het beleid te bepalen door het geven van algemene regels. Bij het belanghebbenden-type zou de minister bevoegdheden moeten hebben tot het be-palen van het beleid. De minister zou algemene re-gels moeten kunnen geven, besluiten moeten kun-nen goedkeuren en reeds genomen besluiten moeten kunnen vernietigen.¹⁷

In het eerdergenoemde onderzoek van de Alge-mene Rekenkamer is een aantal ministeriële be-voegdheden voor het uitoefenen van toezicht onder-scheiden. Een aantal van deze bevoegdheden komt overeen met de toezichtsbevoegdheden voor de ver-schillende typen zelfstandige bestuursorganen zoals hierboven omschreven. In tabel 3 is aangegeven voor hoeveel organen ministers beschikken over de genoemde bevoegdheden voor toezicht.

Tabel 3: Ministeriële bevoegdheden voor het uitoefe-nen van toezicht (aantal organen = 136)*

<i>Soort bevoegdheid</i>	<i>Aantal organen</i>	<i>Perc.</i>
Goedkeuring/schorsing/ vernietiging van besluiten	62	46
Aanwijzingsbevoegdheid	56	41
Vaststelling algemeen verbindende voorschriften	62	46

* Omdat de minister bij een orgaan over meer dan één be-voegdheid tot het uitoefenen van toezicht kan beschikken, is de som van het aantal organen groter dan 136. Om dezelfde re-den komt de som van de percentages boven de 100% uit.

De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften zou de minister volgens het Regeringsstandpunt voor alle typen organen moeten hebben. In tabel 4 is voor deze bevoegdheid de verdeling over de typen zelfstandige bestuursor-ganen aangegeven.

Tabel 4: Ministeriële bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften per type zbo (aan-tal organen = 136)

<i>Soort bevoegdheid</i>	<i>type b</i>	<i>type d</i>	<i>type o</i>	<i>type b/d</i>	<i>type b/o</i>	<i>type d/o</i>
Vaststelling algemeen verbindende voorschriften	40%	52%	67%	46%	80%	36%

Uit deze tabel blijkt dat de verdeling van de be-voegdheid tot het geven van algemeen verbindende voorschriften over de verschillende typen zelfstan-dige bestuursorganen verschillen vertoont, hetgeen dus niet in overeenstemming is met wat volgens het Regeringsstandpunt verwacht zou mogen worden.

De bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing en vernietiging van besluiten en aanwijzingsbevoegd-heid zou volgens het Regeringsstandpunt met name bij het belanghebbenden-type voor moeten komen en niet bij het deskundigen- en het onafhankelijken-type. In tabel 5 is aangegeven in hoeverre deze hy-pothese in de praktijk steekhoudend is.

Tabel 5: Ministeriële bevoegdheid tot het goedkeuren van besluiten en geven van aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen van het type b, d, o en d/o (aantal organen = 105)

Soort bevoegdheid	type b	type d, o en d/o
Goedkeuring/schorsing/ vernietiging van besluiten	52%	32%
Aanwijzingsbevoegdheid	36%	40%

De bevoegdheid tot het goedkeuren van besluiten komt inderdaad meer voor bij type b-organen dan bij de overige typen. De aanwijzingsbevoegdheid komt echter, in tegenstelling tot wat het Regeringsstandpunt aangeeft, iets vaker voor bij de typen d-, o- en d/o-organen dan bij de type b-organen.

Samengevat kan uit tabel 3 geconcludeerd worden dat de ministers voor minder dan de helft van de zelfstandige bestuursorganen beschikken over de drie in het Regeringsstandpunt onderscheiden bevoegdheden voor toezicht. Tevens blijkt uit de tabellen 4 en 5 dat de verdeling van de betreffende toezichtsbevoegdheden voor de verschillende typen zelfstandige bestuursorganen nauwelijks overeenkomt met wat volgens het Regeringsstandpunt wenselijk wordt geacht.

In Steekhoudend Ministerschap wordt aangegeven dat vergelijkbare taken vragen om dezelfde bevoegdheden van de minister.¹⁸ Nagegaan is in hoeverre ministers voor de organen die de in paragraaf 1 onderscheiden publieke hoofdtaken verrichten, over dezelfde toezichtsbevoegdheden beschikken. De verschillende hoofdtaken van zelfstandige bestuursorganen en de bevoegdheden voor toezicht waarover een minister beschikt teneinde zijn ministeriële verantwoordelijkheid in te vullen, werden beschreven in het Verslag 1994 van de Algemene Rekenkamer.

In tabel 6 is aangegeven voor hoeveel procent van de organen die een bepaalde taak uitoefenen een bepaalde toezichtsbevoegdheid geregeld is.

Uit deze tabel blijkt dat ministers bepaalde toezichtsbevoegdheden voor veel organen hebben, en andere voor weinig, ongeacht het type taak dat organen uitvoeren. Zo is de bevoegdheid van de minister tot het vragen van informatie bij ruim driekwart van de zelfstandige bestuursorganen geregeld en beschikken ministers bij veel zelfstandige bestuursorganen over de bevoegdheid tot het benoemen van leden van de directie, bestuur of de Raad van Toezicht, ongeacht het type taak. Kwaliteitstoezicht daarentegen is voor slechts een minderheid van de zelfstandig bestuursorganen geregeld. Het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en de Stichting Literaire Productie- en Vertalingsfonds

Tabel 6: Hoofdtaken en toezichtsbevoegdheden (n = 162)

Organen met als hoofdtak	Soort bevoegdheid					
	Inforecht	Kwaliteits toezicht	Benoeming bestuur	Goedkeuring besluiten	Aanwijzingen geven	Alg. verb. voorschriften geven
Kwaliteitsbeoordeling (51)	63%	24%	59%	25%	39%	31%
Onderzoeken, enz. (30)	90%	40%	90%	60%	50%	53%
Toezicht houden (28)	89%	18%	68%	46%	54%	43%
Geld uitkeren (49)	86%	12%	84%	51%	45%	59%
Innen premies (4)*	—	—	—	—	—	—
TOTAAL (162)	78%	22%	73%	43%	46%	47%

* Het aantal cases is te gering om percentages in de cellen op te nemen. Bij een van deze vier zelfstandige bestuursorganen heeft de minister informatierecht, bij twee het recht om het bestuur te benoemen, en bij drie het recht om aanwijzingen te geven en algemene voorschriften te geven.

bij voorbeeld hebben beide tot taak het verstrekken van subsidies op het culturele vlak. Voor de eerstgenoemde beschikt de minister alleen over de benoemingsbevoegdheid, terwijl de minister bij het andere zelfstandig bestuursorgaan beschikt over alle in de tabel opgenomen toezichtsbevoegdheden. De bevoegdheden voor toezicht waarover ministers beschikken blijken dus zowel qua aantal als per soort te variëren voor de verschillende typen zelfstandige bestuursorganen. Het type taak dat zelfstandige bestuursorganen uitvoeren lijkt geen rol van betekenis te hebben gehad bij het toekennen van bevoegdheden voor toezicht aan de ministers.

5. Toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid

In het onderzoek van de Rekenkamer wordt betoogd dat ministers, ongeacht het type zelfstandig bestuursorgaan en ongeacht het type publieke taak dat wordt uitgevoerd, moeten beschikken over een aantal minimale bevoegdheden voor toezicht om de algemene en specifieke verantwoordelijkheid inhoud te kunnen geven. De volgende minimale bevoegdheden werden onderscheiden:

- a. De minister dient het recht te hebben de inlichtingen te verkrijgen die hij nodig heeft om verantwoording af te kunnen leggen aan de Staten-Generaal. Onder meer is het wenselijk dat hij periodiek bepaalde verantwoordingsinformatie ontvangt over de uitvoering van de publieke taak en over het financieel beheer.
- b. De minister dient de mogelijkheid te hebben om invloed uit te oefenen op de prestaties in relatie tot de daarmee gemoeide uitgaven. Bij begrotingsgefinancierde organen moet de minister de begroting en de jaarrekening kunnen goedkeuren en bij tariefgefinancierde organen moet de minister de hoogte van de heffingen of tarieven kunnen vaststellen of goedkeuren.
- c. De minister dient de bevoegdheid te hebben om aanwijzingen te geven of nadere regels te stellen ten aanzien van de uitvoering van de publieke taak.

De ministers beschikken gemiddeld per orgaan over minder dan de helft (48%) van de bevoegdheden voor toezicht die minimaal wenselijk worden geacht door de Rekenkamer. Bij ruim een vijfde van de organen hadden ministers geen informatierecht,

bij een kwart van de begrotingsgefinancierde organen kon de minister niet de begroting en jaarrekening goedkeuren, bij een derde van de tariefgefinancierde organen had de minister niet de bevoegdheid tot het vaststellen of goedkeuren van de tarieven, en bij ruim een derde van de organen kon hij geen aanwijzingen geven of nadere regels stellen.

Aanvullend op de genoemde minimale toezichtsbevoegdheden kunnen nog andere bevoegdheden worden geregeld. Zo dienen er specifieke voorzieningen voor toezicht te zijn in het geval dat het zelfstandig bestuursorgaan Europese regelgeving uitvoert, zoals de mogelijkheid om in te kunnen grijpen in het geval van taakverwaarlozing door het orgaan. Ook in het geval dat het financieel belang en/of het maatschappelijk belang van de publieke taak groot is, zouden ministers aanvullende bevoegdheden voor zichzelf kunnen voorbehouden. Tot slot kan ook het bekleden van een monopoliepositie door een zelfstandig bestuursorgaan om specifieke (extra) bevoegdheden vragen omdat daar de 'tucht van de markt' ontbreekt.

6. Slot: verscheidenheid vraagt om stroomlijning

In het Nederlandse bestuursgebouw nemen zelfstandige bestuursorganen een belangrijke plaats in. Maar terwijl rijk, provincies en gemeenten in belangrijke mate zijn ingericht en georganiseerd op basis van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet, bestaat er niet een gemeenschappelijke wet waarin een aantal basisvereisten ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen is vastgelegd. De motieven voor oprichting, vorm en samenstelling van zelfstandige bestuursorganen, de soorten taken die ze verrichten en de wijze waarop het toezicht op en de verantwoording van deze organen is geregeld, laten een grote verscheidenheid zien. Het enige wat zelfstandige bestuursorganen samenbindt, lijkt het feit dat ze op afstand van de overheid een overheids-taak verrichten.

Boxum c.s. hebben gepoogd een ordening aan te brengen in de gesignaleerde verscheidenheid, die navolging kreeg in het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie. In dit artikel hebben wij laten zien dat het op zich mogelijk is om te komen tot een typologie van zelfstandige bestuursorganen op basis

van bestuurssamenstelling, maar niet, zoals Boxum c.s. suggereren, in de vorm van een driedeling. Op basis van de informatie over de bestuurssamenstellingen onderscheidde wij zes typen organen. Daarnaast is er een aantal zelfstandige bestuursorganen dat geen bestuur heeft en om die reden minder goed in de behandelde typologie past. De hypothesen die in het Regeringsstandpunt verbonden werden aan de gehanteerde typologie over het motief voor oprichting en de toezichtsbevoegdheden van de minister, bleken niet altijd te sporen met deze typologie. Zelfstandige bestuursorganen laten in de praktijk een weerbarstiger patroon zien, dat zich niet eenvoudig in een eenduidige typologie laat onderbrengen.

Om toch meer helderheid te scheppen in de organisaties in de periferie van de overheid, lijkt stroomlijning langs de lijnen die uitgezet zijn in het Verslag 1994 van de Algemene Rekenkamer, waarbij voortgebouwd wordt op de toetsingspunten uit het Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie, in de praktijk bruikbaar. Dit houdt in dat alle aspecten van zelfstandige bestuursorganen die in het Regeringsstandpunt worden genoemd, voor elk orgaan, oud en nieuw, helder geregeld dienen te zijn, wat overigens niet betekent dat ze voor alle organen op dezelfde wijze geregeld zouden moeten zijn. In deze lijn past de recente aankondiging van de Regering om een zogenaamde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in te stellen en in de Grondwet enige bepalingen over zelfstandige bestuursorganen op te nemen.¹⁹

Stroomlijning is ook van belang in het toezicht op zelfstandige bestuursorganen, waarbij de door de Rekenkamer geformuleerde minimumeisen voor toezicht als uitgangspunt zouden kunnen dienen.

Het overheidsbeleid dient met andere woorden gericht te zijn op de stroomlijning van het op afstand van de overheid laten uitvoeren van publieke taken. Daarbij dient men enerzijds historisch gegroeide wildgroei te beteugelen, maar dient men anderzijds oog te hebben voor de noodzaak van verscheidenheid, bijvoorbeeld in taken en organisatievorm, tussen functioneel gedecentraliseerde bestuursorganen.

Noten

1. WRR, 1983, *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*, Den Haag. Dit rapport bevat een overzicht van 600 organen in de periferie van de rijksoverheid. Per orgaan worden de belangrijkste kenmerken omschreven, zoals de bestuurssamenstelling, de taakomschrijving, de juridische basis, financieel belang, financiële relatie met de overheid.

2. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 17 632, nr. 1.

3. De memorie van toelichting bij de Awb omschrijft het begrip 'openbaar gezag' als het beschikken over een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie (de rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten.

4. Behalve de drie auteurs werkten aan het onderzoek mee E.A.W. Boxman, H.B. Kramer, H-J. Alt, R.D.H.M. Willemssen, P.J. Rozendal. De auteurs danken prof. dr. F.L. Leeuw en drs. S.E. de Bie voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

5. De organen in het overzicht van de WRR (zie noot 1) voldoen niet allemaal aan de gehanteerde omschrijving van een zelfstandig bestuursorgaan. Bovendien is een deel van deze organen sinds 1983 opgeheven en zijn er ook nieuwe bij gekomen. Ten tijde van het onderzoek waren twee actuele overzichten beschikbaar van zelfstandige bestuursorganen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft een overzicht samengesteld van met de rijksoverheid verbonden bestuursorganen die onder het bereik van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman vallen (Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo, Stb. 1993, 535). Daarnaast bevat bijlage Z van de Staatsalmanak 1994-1995 een overzicht van zelfstandige bestuursorganen. Beide overzichten zijn niet compleet.

6. Uit de clusters van organen is telkens één orgaan in het onderzoek betrokken. Clusters bestaan uit organisaties die op basis van dezelfde regeling een gelijksoortige taak verrichten, zoals de Grondkamers (12 instellingen) en de instellingen die keuringen verrichten op basis van de Wet gevaarlijke werktuigen (13 instellingen).

7. J.L. Boxum, J. de Ridder, M. Scheltema, 1989, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer.

8. *Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 4.

9. Volledigheidshalve zij vermeld dat de Rekenkamer in haar onderzoeksrapportage geen aandacht besteedde aan deze vraag.

10. Hier zou tegen ingebracht kunnen worden dat overheidsvertegenwoordigers in besturen van zelfstandige organen per definitie vanwege hun onafhankelijke positie hierni zitting hebben. Voor deze invalshoek hebben wij in dit artikel evenwel niet geopteerd.

11. De Rekenkamer wees hierop in haar recent verschenen onderzoek *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Algemene Rekenkamer, Verslag 1994 (deel 3), Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3, p. 42.

12. *Nota Commissarissen van overheidswege*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22064, nrs. 1-2. Aan de nota Commissarissen van overheidswege besteedde de Rekenka-

mer aandacht in het Juniverslag 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 785, nrs. 1-2, p. 146-152.

13. Nota van toelichting bij het besluit van 2 juli 1987, houdende machtiging tot oprichting van een Fonds voor beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst; Statuten art. 5, lid 2 (Stb. 1987, 366).

14. Zie bij voorbeeld C.A. Schreuder, 1994, *Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen* (diss.), Deventer, p. 390 e.v.

15. *Verantwoord verzelfstandigen*, rapportage van de commissie-Sint, 14 september 1994.

16. Dat het houden van toezicht door een minister van belang is om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen, wordt

onder meer betoogd in het recente rapport van Algemene Rekenkamer (1995), door de commissie-Sint in het rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' (1994) en door de commissie-Scheltema in 'Steekhoudend ministerschap', Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41.

17. *Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie*, p. 22-23.

18. *Steekhoudend ministerschap*, p. 49.

19. Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24130, nr. 5.