

# Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen

AZ

*Aanvulling van de aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen*

5 september 1996/Nr. 96M006572

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Besluit:

*Artikel I*

De Aanwijzingen voor de regelgeving worden gewijzigd als volgt:

A

De toelichting bij aanwijzing 16 wordt aan het slot aangevuld met:  
Zie inzake organen van functioneel bestuur (zelfstandige bestuursorganen) § 4.5a van deze aanwijzingen.

B

1. Aanwijzing 20 komt te luiden:  
Aanwijzing 20  
Algemeen verbindende voorschriften worden vanwege het Rijk niet op andere wijze vastgesteld dan bij:  
a. wet,  
b. algemene maatregel van bestuur,  
c. ministeriële regeling of  
d. regeling van een zelfstandig bestuursorgaan met inachtneming van aanwijzing 124f.  
2. In de toelichting worden de aanduiding 'Eerste lid' en het tweede lid geschrapt.

C

De toelichting bij aanwijzing 24 wordt na de tweede alinea aangevuld met:  
Onderdeel c: Zie voor zelfstandige bestuursorganen § 4.5a.

D

Na aanwijzing 124 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:  
§ 4.5a Zelfstandige bestuursorganen

Aanwijzing 124a

Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet advies-

colleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.

Toelichting: Het belangrijkste kenmerk van een zelfstandig bestuursorgaan is dat het niet, zoals een departementsonderdeel, hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Een zelfstandig bestuursorgaan kan een bestuurstaak verrichten voor het gehele Nederlandse rechtsgebied of voor een onderdeel daarvan, zoals bij een Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Als zelfstandige bestuursorganen worden niet beschouwd: binnen de departementale organisatie verzelfstandigde eenheden, zoals agentschappen, en evenmin privaatrechtelijke instellingen die geen openbaar gezag uitoefenen, zoals geprivatiseerde instellingen en instellingen waaraan op grond van een overeenkomst overheidswerkzaamheden zijn uitbesteed.

Aanwijzing 124b

1. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.  
2. Aan een privaatrechtelijke organisatie kan openbaar gezag worden toegekend indien:  
a. dat in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en  
b. er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend.  
3. In gevallen als bedoeld in het tweede lid, zijn uitsluitend de aanwijzingen 124a tot en met 124d, 124e, tweede en derde lid, 124f, 124g, 124i, tweede lid, 124l, met uitzondering van het vierde lid, 124m, 124n, derde lid, 124q, 124s, tweede lid, 124t, 124x en 124ij van toepassing.  
4. Uit de memorie van toelichting blijkt waarom wordt voorgesteld de privaatrechtelijke organisatie niet op andere wijze bij de bestuurstaak te betrekken.  
5. Door de overheid worden geen privaatrechtelijke organisaties opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen.  
6. Indien nieuwe taken worden toegekend aan een zelfstandig bestuursorgaan zijn de aanwijzingen in deze

paragraaf zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Eerste lid: Een wet tot instelling van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan wordt in deze paragraaf aangeduid als instellingswet.

Tweede lid: Naast de hoofdregel van de publiekrechtelijke organisatievorm bestaat de mogelijkheid voor privaatrechtelijke vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan het toekennen van openbaar gezag aan een op de markt werkzame privaatrechtelijke organisatie die bij uitstek geschikt is voor het behartigen van een bestuurstaak (omdat deze bij voorbeeld specifieke technische deskundigheid vergt) die bij haar normale werkzaamheden aansluit, zoals keuringen of certificatie.

In de toelichting wordt uiteraard aandacht besteed aan de verhouding tussen de bestuurstaken en de overige werkzaamheden, zowel huidige als toekomstige, van het privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan en aan de waarborgen die zijn getroffen om vermenging van beide te voorkomen (zoals maatregelen tegen kruissubsidiëring).

Vierde lid: Voorbeelden van het op andere wijze betrekken bij de bestuurstaak zijn: advisering ten behoeve van en voorbereiding van de besluitvorming door een minister of een ander bestuursorgaan.

Vijfde lid: Nieuwe zelfstandige bestuursorganen worden in beginsel publiekrechtelijk vormgegeven.

Vanwege dit uitgangspunt worden in elk geval onder verantwoordelijkheid van de ministers geen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht.

Een heldere inrichting van het openbaar bestuur is daarmee gediend.

Zesde lid: Met name de aanwijzingen in deze paragraaf over de aanstelling van een zelfstandig bestuursorgaan zijn hier van belang, doch onder omstandigheden kunnen ook de aanwijzingen over de inrichting van een zelfstandig bestuursorgaan van betekenis zijn.

Met betrekking tot aanwijzing 124q (Wet openbaarheid van bestuur en

Wet Nationale ombudsman), welke van overeenkomstige toepassing is, zij verwezen naar de nota van toelichting bij het Aanwijzingsbesluit Wob en WNo, waar de reikwijdte van deze wetten ten aanzien van deze organen is aangegeven. Uitgangspunt daarbij is dat genoemde wetten zien op de bestuurstaak van de hier bedoelde zelfstandige bestuursorganen.

#### Aanwijzing 124c

Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend in het leven worden geroepen indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien:

de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van vermindering van de mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

Toelichting: Het voldoen aan de in deze aanwijzing opgenomen noodzakelijke voorwaarden laat onverlet dat er overigens politiek-bestuurlijke overwegingen kunnen zijn om een bestuurstaak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven behartigen. Zo zal van geval tot geval een politieke afweging worden gemaakt bij verzelfstandiging van een onderdeel van de rijksdienst.

Onderdeel b: Het betreft hier het geven van beschikkingen (voorbeeld: de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering).

Onderdeel c: Het gaat hier om zelfstandige bestuursorganen waarin deelname aan het bestuur door personen afkomstig van maatschappelijke organisaties (zoals organisaties van werkgevers en werknemers of beroepsorganisaties), al dan niet naast anderen (onafhankelijke leden), een toegevoegde waarde heeft. Men denke hier aan de wenselijkheid om (tevens) over het benodigde inzicht te beschikken in de betrokken maatschappelijke sector, of dat maatschappelijke organisaties (mede)verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een bestuurstaak. Voorbeelden:

subsidieverlening door een kunstfonds, de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

#### Aanwijzing 124d

In de toelichting bij de regeling waarbij taken aan een zelfstandig bestuursorgaan worden opgedragen, wordt het voornemen daartoe gemotiveerd. Daarbij worden in ieder geval de volgende vragen beantwoord:

- a. waarom moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?
- b. waarom is toekenning van de taak aan provincie- en gemeentebesturen niet aangewezen?
- c. waarom wordt de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgeoefend?
- d. welke afweging is er gemaakt inzake de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid in vergelijking met het toekennen of blijven toekennen van de taak aan een minister?
- e. hoe is de taakuitoefening afgestemd op de taken van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?

Toelichting: Het gaat hierbij om het instellen van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan en het daaraan toekennen van taken, het aan een bestaand publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan toekennen van nieuwe taken en het toekennen van openbaar gezag aan privaatrechtelijke organisaties. Zie in dit verband aanwijzing 16.

Onderdeel a: Het Handboek privatisering van de Commissie Bundeling ervaringen bij privatisering (Sdu, Den Haag 1990) biedt een leidraad indien wordt geconcludeerd dat de taak niet meer door de overheid moet worden behartigd.

Onderdeel c: In de toelichting wordt uiteengezet dat de voordelen van het onderbrengen van een bestuurstaak bij een zelfstandig bestuursorgaan zwaarder wegen dan de nadelen van een vermindering van de mogelijkheden van ministeriële verantwoording aan en controle door de Staten-Generaal (zie ook aanwijzing 124c).

#### Aanwijzing 124e

1. Een zelfstandig bestuursorgaan wordt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet ingesteld.
2. Het toekennen van openbaar gezag

geschiedt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet.

3. Wat het verstrekken van subsidies betreft, kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van het tweede lid. Toelichting:

Eerste lid: Instelling bij wet is aangegeven in verband met de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan. Omdat de mogelijkheden van parlementaire controle op de uitoefening van de desbetreffende taak niet volledig zijn, is het noodzakelijk dat de Staten-Generaal zich over het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen uitspreken. In bijzondere gevallen is instelling krachtens wet mogelijk, bij voorbeeld indien de regeling een hele categorie gelijksoortige zelfstandige bestuursorganen betreft (bij voorbeeld landelijk gespreide organen op een bepaald taakgebied). In een dergelijk geval worden de algemene kenmerken van deze organen bij wet geregeld, maar de afzonderlijke organen kunnen dan krachtens wet worden ingesteld.

Tweede lid: Uitgangspunt is dat toekenning van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan bij formele wet geschiedt. Niet iedere toekenning van openbaar gezag is echter zo gewichtig dat de volksvertegenwoordiging daarbij rechtstreeks moet worden betrokken. Afhankelijk van de aard van de taak kan volstaan dan worden met opneming in een lagere regeling. Overigens is ook voor belangrijke bestuurstaken die niet gepaard gaan met het uitoefenen van openbaar gezag (zoals het verrichten van feitelijke uitvoeringshandelingen, bijv. het geven van onderwijs), een wettelijke basis wenselijk of vereist. Het toekennen van verschillende taken wordt gemotiveerd.

Derde lid: Zie voor de mogelijkheden hiertoe artikel 4.2.1.3, tweede en derde lid, en artikel III derde tranche Algemene wet bestuursrecht.

#### Aanwijzing 124f

Regelgevende bevoegdheden worden aan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend toegekend:

- a. voor zover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of
- b. in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister.

Toelichting: Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel niet

vastgesteld door anderen dan regering (en Staten-Generaal), provincies en gemeenten. Daarnaast kan aan een orgaan van een openbaar lichaam van beroep of bedrijf of een ander openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet die bevoegdheid worden toegekend. Het is in dat licht in beperkte mate aanvaardbaar dat aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid wordt toegekend. Niet uitgesloten is dat in bijzondere gevallen over andere dan organisatorische of technische onderwerpen regels worden gesteld, doch uitsluitend indien voorzien is in ministeriële goedkeuring. Aan de motivering hiervan in de toelichting worden vanwege het uitzonderlijk karakter zware eisen gesteld.

#### Aanwijzing 124g

Bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet wordt een nauwkeurige omschrijving van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan opgenomen. Toelichting: Zelfstandige bestuursorganen hebben een gesloten huishouding. Zij verrichten als bestuursorgaan geen taken, ongeacht of dit nu hoofd- of neventaken zijn, die niet bij of krachtens de wet aan hen zijn opgedragen en kunnen derhalve niet zelf bepalen of zij nieuwe bestuurstaken gaan verrichten. Op de markt werkzame privaatrechtelijke organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed, kunnen dat uiteraard wel ten aanzien van hun andere (private) werkzaamheden. Gelet op de rechtsfiguur van zelfstandig bestuursorgaan verleent een minister, behoudens in overgangssituaties bij verzelfstandiging, uiteraard geen mandaat aan een zelfstandige bestuursorgaan.

#### Aanwijzing 124h

1. Indien het toekennen van rechtspersoonlijkheid wenselijk wordt geacht, wordt in de instellingswet het volgende model gebruikt:

(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) bezit rechtspersoonlijkheid.

2. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd.

Toelichting:

Tweede lid: De toekenning is ingegeven door de wens om een vermogen af te zonderen; dit is met name van belang voor de vermogensrechtelijke positie van een zelfstandig bestuursor-

gaan. Vermogensrechtelijke bevoegdheden kunnen overigens uitsluitend worden uitgeoefend ter verwezenlijking van de bestuurstak van het zelfstandig bestuursorgaan; vgl. artikel 14 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

#### Aanwijzing 124i

1. De inrichting van het bestuur, de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden door een minister of de Kroon, alsmede de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd, worden in de instellingswet geregeld.

2. In het bestuur worden geen aan een minister ondergeschikte ambtenaren benoemd.

3. In een geval als bedoeld in aanwijzing 124c, onderdeel c, worden personen afkomstig van maatschappelijke organisaties in het bestuur benoemd, indien dat bijzonder aangewezen is in verband met de aard van de bestuurstak.

4. Deze aanwijzing is van overeenkomstige toepassing indien er naast het bestuur andere organen worden ingesteld.

Toelichting:

Eerste lid: Met de 'inrichting van het bestuur' wordt bedoeld de omvang van het bestuur, alsmede de kwalificaties waaraan de te benoemen bestuursleden moeten voldoen. Voorbeeld: artikel 5 van de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad en artikel 7 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank.

Tweede lid: Op deze wijze wordt voorkomen dat een minister via aan hem ondergeschikte ambtenaren invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in het bestuur.

Derde lid: Hier wordt aanwijzing 124c, onder c, nader uitgewerkt voor de bestuursamenstelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Benoeming geschiedt uit de kring van, dan wel op aanbeveling van de betrokken maatschappelijke organisaties.

#### Aanwijzing 124j

Indien naast het bestuur nog andere organen worden ingesteld worden in de instellingswet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen vastgelegd.

Toelichting: Bestuursbevoegdheden worden veelal ongedeeld opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan.

Vooraf bij complexe taken en grotere

organisaties kan het echter raadzaam zijn de bevoegdheden over meer organen te verdelen. Gedacht kan worden aan de constructie van een dagelijks bestuur met daarnaast een toezicht houdend orgaan. Zij worden dan elk als zelfstandig bestuursorgaan aange-merkt. Indien voor een gedeelde opzet wordt gekozen, dient duidelijk te zijn welke bevoegdheden aan elk orgaan toekomen en wat de onderlinge verhouding tussen de organen is. In dat geval is deze paragraaf van toepassing op die organen in hun onderling verband.

Voorbeeld: paragraaf 3 van hoofdstuk IA van de Wegenverkeerswet 1994.

#### Aanwijzing 124k

In de instellingswet wordt voor de regeling van interne aangelegenheden het volgende model gebruikt:

(Naam zelfstandig bestuursorgaan) stelt een bestuursreglement vast.

Toelichting: In het reglement wordt onder andere geregeld hoe het bestuur vergadert, hoe het besluiten neemt, hoe de eventuele andere organen vergaderen. Aldus worden de inrichting, voor zover zij niet uit de instellingsregeling volgt, en de werkwijze vastgelegd.

#### Aanwijzing 124l

1. Bij wet wordt de verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan geregeld.

2. Ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren worden voldoende bevoegdheden toegekend aan een minister dan wel de Kroon in de verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan.

3. In de wet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend tot goedkeuring van tarieven en heffingen voor het verrichten van de bestuurstak, indien deze door een zelfstandig bestuursorgaan worden vastgesteld. In geval er sprake is of kan zijn van concurrentie tussen meer aanbieders, zoals bij wettelijk verplichte certificatie, kan de goedkeuringsbevoegdheid achterwege blijven, dan wel worden volstaan met het vaststellen van een maximumtarief.

4. In de instellingswet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend tot goedkeuring van het bestuursreglement en, voor zover het betreft een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, de

bevoegdheid tot instemming met de begroting en de meerjarenraming.

5. Afhankelijk van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen voorts de volgende bevoegdheden aan een minister worden toegekend:

a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake in de wet limitatief opgesomde onderwerpen;

b. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taak;

c. de bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing of vernietiging van daarbij aan te geven besluiten of de bevoegdheid tot instemming met andere bestuurshandelingen van het orgaan.

6. Aan een minister wordt niet de bevoegdheid toegekend bijzondere aanwijzingen te geven.

7. Zodra blijkt dat een minister over ontoereikende bevoegdheden beschikt om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, bevordert de minister een wijziging van de wettelijke regeling.

Toelichting:  
Tweede lid: Bij een duidelijke doelstelling en de behartiging van een afgebakend belang dat vooral goed door deskundigen is te beoordelen, kan worden volstaan met een minimumpakket aan ministeriële bevoegdheden (zoals benoeming, inlichtingenrecht, bekostigingsregeling en verslaglegging). Op het ministerie dienen uiteraard adequate voorzieningen te worden getroffen met het oog op het gebruik van deze bevoegdheden. Het geven van meer bevoegdheden aan de minister kan aangewezen zijn indien het bij voorbeeld gaat om een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in aanwijzing 124c, onderdeel c.

Vijfde lid: Het toekennen van boven het minimumpakket uitgaande aanvullende bevoegdheden is facultatief, doch met name van belang indien er sprake is van uitvoering van EG-regelgeving of een complexe taakuitoefening, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een afweging moet worden gemaakt en waarbij naast deskundigheid ook de afweging van veel belangen aan de orde is.

De toezichtsbevoegdheden worden met name toegekend ten aanzien van bepaalde besluiten van algemene strekking (naast de in het derde lid genoemde besluiten kan worden gedacht aan het werkplan).

Naarmate wordt overwogen vele extra bevoegdheden aan een minister toe te kennen, doet zich overigens de vraag voor of het wel aangewezen is een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen (vgl. ook de toelichting op aanwijzing 124c). Dat kan bij voorbeeld het geval zijn in het geval sprake is van complexe, meer omvattende taken, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een afweging van veel belangen moet worden gemaakt.

Onderdelen a en b: Het spreekt overigens voor zich dat met het oog op de uitvoering een minister aan een zelfstandig bestuursorgaan tijdig de nodige inlichtingen verstrekt over de hier genoemde maatregelen.

Zesde lid: Hier wordt alleen over bijzondere aanwijzingen gesproken en niet over algemene aanwijzingen, omdat deze laatste in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht geen zelfstandige categorie vormen naast de in de tekst onderscheiden algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

Voorbeeld bij het vierde lid: artikel 16 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank.

#### Aanwijzing 124m

In de wet wordt in beginsel een taakverwaarlozingsregeling opgenomen. Toelichting: Deze regeling biedt een voorziening in gevallen van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt en ingrijpen door een minister niet achterwege kan blijven. Een reden voor het opnemen van een taakverwaarlozingsregeling is onder meer de aansprakelijkheid van de Staat bij eventuele taakverwaarlozing indien het zelfstandig bestuursorgaan een rol speelt bij de uitvoering van EG-regelgeving. Gedacht kan dan worden aan het bij ministeriële regeling treffen van de nodige voorzieningen, maar ook aan een voorziening tot intrekking van de aanwijzing van een rechtspersoon die is aangewezen om een bepaalde taak te verrichten. Van de voorziening wordt, gelet op de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan, alleen gebruik gemaakt bij ernstige taakverwaarlozing. Een taakverwaarlozingsregeling wordt slechts opgenomen indien de mogelijkheid tot wetwijziging bedoeld in aanwijzing 124l, zevende lid, niet toereikend wordt geacht.

Voorbeeld: artikel 115 van de Arbeidsvoorzieningswet en artikel 4x van de Wegenverkeerswet 1994.

#### Aanwijzing 124n

1. In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de wijze van bekostiging geregeld.

2. Indien bekostiging niet uitsluitend geschiedt door heffingen en tarieven verdient het aanbeveling om titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. In dat geval kunnen de aanwijzingen 124o en 124p buiten beschouwing blijven. Zo nodig worden bepaalde artikelen van die titel uitdrukkelijk uitgezonderd.

3. Uit de memorie van toelichting blijkt hoe een zelfstandig bestuursorgaan ten behoeve van de door hem te verrichten bestuurstaken zal worden bekostigd.

Toelichting:

Eerste en derde lid: De bekostiging van een zelfstandig bestuursorgaan kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In veel gevallen zal een minister ten laste van de rijksbegroting een bijdrage leveren. Zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden worden via de begroting, al dan niet op een afzonderlijke begrotingspost, van het betrokken ministerie bekostigd.

Ook zijn er zelfstandige bestuursorganen – in het bijzonder privaatrechtelijke vormgegeven zelfstandige bestuursorganen waarvan de bestuurstaak niet de hoofdactiviteit van de werkzaamheden betreft – die (geheel of gedeeltelijk) bekostigd worden uit heffingen of tarieven. Uit artikel 104 van de Grondwet vloeit reeds voort dat bij zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van het Rijk de bekostiging dan bij of krachtens de wet wordt geregeld.

Afhankelijk van de aard van de taak kan daarnaast van belanghebbenden of van gebruikers van een bepaalde dienst van het zelfstandig bestuursorgaan een vergoeding of retributie gevraagd worden. Indien geen sprake is van concurrentie geldt als uitgangspunt dat tarieven kostendekkend zijn. Bij voorkeur is de bekostiging gerelateerd aan prestaties.

Ingevolge artikel 59 van de Comptabiliteitswet kan de Algemene

Rekenkamer onderzoek instellen naar deze zelfstandige bestuursorganen. Voorbeeld: artikel 23 van de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad, hoofdstuk III van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en artikel 4p van de Wegenverkeerswet 1994. Tweede lid: Door het van toepassing verklaren van het genoemde onderdeel uit de Algemene wet bestuursrecht is tevens voorzien in de mogelijkheid van controle op de besteding van de gelden. De subsidietitel uit de Algemene wet bestuursrecht biedt een handzaam kader voor regeling van de bekostigingsrelatie, waarbinnen nadere keuzes kunnen worden gemaakt (men denke met name aan de artikelen 4.2.7.3, 4.2.4.4, 4.2.8.4.4 en 4.2.8.4.5). Gelet op de zelfstandige positie van het zelfstandig bestuursorgaan wordt de bekostigingsverhouding in beginsel in de wet geregeld (zie ook aanwijzing 124l). In dit verband is ook van belang dat afdeling 4.2.4 van de Algemene wet bestuursrecht een minister aanzienlijke sturingsmogelijkheden biedt om zijn verantwoordelijkheid te effectueren. Voorbeelden van uit te zonderen artikelen: de artikelen 4.2.4.0, eerste lid, onderdeel a, 4.2.4.1, en 4.2.4.3.

#### Aanwijzing 124o

1. De instellingswet bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden een begroting opstelt. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:

.....(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) stelt voor .....(vermelding datum) een begroting vast voor het volgende boekjaar/kalenderjaar.

2. De wet regelt het financieel toezicht.

3. De wet bepaalt voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, voorafgaande toestemming van de minister, onderscheidenlijk de minister en de Minister van Financiën behoeft.

#### Toelichting:

Eerste lid: De begroting vormt enerzijds het instrument om inkomsten en uitgaven te plannen en dient anderzijds als basis voor de financiële controle achteraf.

Tweede lid: Ten behoeve van de aansturing van het zelfstandig bestuursor-

gaan behoeft de minister het nodige inzicht in de planning, financiële vooruitzichten en controle. Zie in het bijzonder aanwijzing 124l, derde en vierde lid. Naarmate het financieel beslag op publieke middelen omvangrijker is, zal ook het inzicht groter moeten zijn. In dit verband ligt het in de rede dat, voor zover de algemene wetgeving (Algemene wet bestuursrecht, boek 2 Burgerlijk Wetboek) daarin niet reeds voorziet, bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen regels worden opgenomen over in elk geval het uitbrengen van een financieel verslag, voorzien van een accountantsverklaring, een jaarverslag en zo nodig een begroting en meerjarenraming inzake de bestuursstaak. Voorbeeld: artikel 24 van de Organisatiewet Kadaster.

Derde lid: Bij de toestemming ten aanzien van privaatrechtelijke rechtshandelingen die bepaalde grensbedragen te boven gaan kan aansluiting worden gezocht bij het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Deze bepaling ziet op zelfstandige bestuursorganen die geheel of grotendeels worden bekostigd uit de collectieve middelen. De aard of omvang van het beslag op die middelen kan de betrokkenheid van de Minister van Financiën met zich brengen.

Voorbeeld: het (mede) oprichten van of deelnemen in rechtspersonen, het wijzigen van de statuten, het aangaan van lease-overeenkomsten of leningen.

#### Aanwijzing 124p

1. De instellingswet bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, jaarlijks een financieel verslag opmaakt en aan de minister uitbrengt, dat vergezeld gaat van een verklaring van een accountant. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:

1. ....(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) brengt jaarlijks aan Onze Minister voor .....(vermelding datum) een financieel verslag uit, dat vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

2. ....(Naam dienst) stelt de in het eerste lid bedoelde stukken algemeen verkrijgbaar.

2. In de instellingswet van een zelfstan-

dig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de volgende bepaling opgenomen:

Onze Minister kan regels stellen over de inrichting van de begroting, het financieel verslag en aandachtspunten voor de accountantscontrole.

#### Toelichting:

Eerste lid: Het financieel verslag dient als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording tegenover de minister. Het omvat ten minste een overzicht van inkomsten en uitgaven (exploitatierkening), een balans, alsmede een toelichting op beide stukken. Voor de inhoud van deze stukken kan aansluiting worden gezocht bij de bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 6 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De inrichting van de begroting en van het financieel verslag zijn op elkaar afgestemd. Het financieel verslag wordt zowel op zijn getrouwheid als op rechtmatigheid onderzocht.

Tweede lid: Deze mogelijkheid is onder meer van belang voor de beoordeling van de naleving van (bekostigings)voorwaarden en voor de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole.

#### Aanwijzing 124q

1. Een zelfstandig bestuursorgaan wordt onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht.

2. Daarnaast wordt overwogen of het wenselijk is regels te stellen inzake de wijze waarop klachten met betrekking tot gedragingen van een zelfstandig bestuursorgaan worden afgehandeld.

3. Een zelfstandig bestuursorgaan wordt onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur gebracht, tenzij er zwaarwegende redenen zijn die het treffen van een andere regeling rechtvaardigen.

4. Aan het eerste en derde lid wordt toepassing gegeven door vermelding van het zelfstandig bestuursorgaan op de bijlage bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo.

#### Toelichting:

Tweede lid: Een eventuele klachtenregeling is zodanig ingericht dat zo veel mogelijk klachten tussen partijen worden afgehandeld, zodat een beroep op de Nationale ombudsman wordt voorkomen.

Derde lid: Een andere regeling kan inhouden dat in verband met het belang van geheimhouding slechts een deel van de bestuursstaak van een zelf-

standig bestuursorgaan onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur wordt gebracht.

Voorbeeld: de toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur op de financiële toezichthouders, genoemd in onderdeel E van de bijlage bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo.

#### Aanwijzing 124r

De openbaarheid van vergaderingen wordt voorgeschreven volgens in de instellingswet te stellen regels.

Toelichting: Waar mogelijk en relevant wordt openbaarheid van vergaderingen voorgeschreven, zodat de door het bestuur gemaakte afwegingen kenbaar zijn. Dat doet zich bij voorbeeld voor bij vergaderingen waarin beslissingen van algemene aard worden genomen, zoals over de begroting, de jaarrekening, beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften, of bij beslissingen waarbij tegengestelde of uiteenlopende belangen worden afgewogen zoals in zelfstandige bestuursorganen waarin maatschappelijke organisaties participeren.

#### Aanwijzing 124s

1. Bij of krachtens de instellingswet wordt een zelfstandig bestuursorgaan verplicht jaarlijks aan de minister verslag uit te brengen. Hiervoor wordt het volgende model gebruikt:

.....(Naam zelfstandig bestuursorgaan) stelt jaarlijks voor .....(vermelding datum) een verslag op van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan Onze Minister toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld.

2. Overwogen wordt om bij of krachtens de wet te bepalen aan welke eisen het jaarverslag moet voldoen, en welke onderwerpen daarin in ieder geval worden behandeld.

Toelichting:

Tweede lid: Bij het toekennen van openbaar gezag aan een privaatrechtelijke organisatie wordt overwogen of volstaan kan worden met de regeling in het Burgerlijk Wetboek van de verslaglegging door die organisaties. Indien in de instellingswet titel 4.2, met inbegrip van titel 4.2.8, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard, maakt het in afde-

ling 4.2.8 vereiste activiteiten verslag onderdeel uit van het hier bedoelde verslag.

#### Aanwijzing 124t

In de wet wordt de volgende bepaling opgenomen:

.....(Naam zelfstandig bestuursorgaan) verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

#### Aanwijzing 124u

In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de volgende bepaling opgenomen:

1. De rechtspositie van het personeel van .....(naam zelfstandig bestuursorgaan) is in overeenstemming met de regels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, met dien verstande dat waar in deze regels een bevoegdheid is toegekend aan een andere minister dan Onze Minister van Binnenlandse Zaken, deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door .....(het daarvoor aangewezen orgaan).

2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de in het eerste lid bedoelde regels.

Toelichting: Uitgangspunt is dat het personeel wordt aangesteld als ambtenaar; vermelding daarvan in de instellingswet is gelet op de Ambtenarenwet niet nodig. Vanwege de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden wordt aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden in de sector Rijk. Het uitgangspunt is dat de regelingen van de rechtspositie van deze sector, zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1984, van overeenkomstige toepassing zijn. Veelal zal het bestuur worden belast met de hier bedoelde bevoegdheid.

#### Aanwijzing 124v

1. In de instellingswet wordt in voorkomende gevallen bepaald hoe de overgang van personeel, rechten, bezittingen en verplichtingen van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden op een andere rechtspersoon waarvan het zelfstandig bestuursor-

gaan onderdeel uitmaakt, wordt geregeld.

2. Hiervoor worden de volgende modellen gebruikt:  
(Artikel ..)

1. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn de personeelsleden van .....(naam dienstonderdeel), van wie naam en functie zijn vermeld op een door Onze Minister vastgestelde lijst, van rechtswege ontslagen en aangesteld als ambtenaar in dienst van .....(naam zelfstandig bestuursorgaan).

2. De overgang van de in het eerste lid bedoelde personeelsleden vindt plaats met een rechtspositie die als geheel ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij .....(naam dienstonderdeel).

3. De personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht behoren tot het personeel van .....(naam dienstonderdeel), waarvan naam en functie zijn vermeld op een door Onze Minister vastgestelde lijst, zijn met ingang van dat tijdstip van rechtswege ontslagen en aangesteld in dienst van .....(naam zelfstandig bestuursorgaan) met een rechtspositie die in totaliteit ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij .....(naam dienstonderdeel).

(Artikel ..)

1. Onze Minister bepaalt in overeenstemming met Onze Minister van Financiën welke vermogensbestanddelen van de Staat die aan .....(naam dienstonderdeel) worden toegerekend, worden toebedeeld aan .....(naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan onderdeel uitmaakt).

2. De in het eerste lid bedoelde vermogensbestanddelen gaan met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet onder algemene titel over op .....(naam dienst) tegen een door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën te bepalen waarde.

3. Ingeval krachtens het eerste en tweede lid registergoederen overgaan, zal verandering in de tenaamstelling in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek plaatsvinden. De daartoe nodige opgaven worden door de zorg van Onze Minister van Financiën aan de bewaarders van de desbetreffende registers gedaan.  
(Artikel ..)

<p>Archiefbescheiden van .....(naam dienstonderdeel) gaan met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet over naar .....(naam zelfstandig bestuursorgaan), voor zover zij niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbe- waarplaats.</p>	<p>is er het Begeleidingsteam verzelfstan- digingen.</p>	<p><b>Toelichting</b></p>
<p>Aanwijzing 124w 1. Indien van belang wordt bij wet bepaald op welke wijze de op het moment van instelling van een zelf- standig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtsper- soon de Staat der Nederlanden, lopen- de wettelijke procedures en rechtsge- dingen, respectievelijk onderzoeken door de Nationale ombudsman wor- den afgehandeld.</p>	<p>Aanwijzing 124ij In de wet wordt de volgende bepaling opgenomen: Onze Minister van (...) zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelma- tigheid van het functioneren van .....(aanduiding zelfstandig bestuursor- gaan). Toelichting: Indien in de instellingswet titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is ver- klaard, maakt het in artikel 4.2.1.4 van die wet genoemde verslag onderdeel uit van het hier bedoelde verslag.</p>	<p><i>Achtergrond en doelstellingen van de Aanwijzingen</i> De thans vastgestelde aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen zijn aangekondigd in de op 3 mei 1995 aan de Tweede Kamer toegezonden notitie 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstan- dige bestuursorganen', waarin het kabinetstandpunt is vervat over de rapportage van de Algemene Rekenkamer over 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële ver- antwoordelijkheid' (Kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5). Voor een toe- lichting op de achtergrond van deze aanwijzingen en het verzelfstandi- gingsbeleid kan te rade worden gegaan bij het kabinetstandpunt en de daarin vermelde stukken.</p>
<p>2. Hiervoor wordt het volgende model gebruikt: 1. In wettelijke procedures en rechtsge- dingen, waarbij .....(naam dienstonder- deel) is betrokken, treedt met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet .....(naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt, dan wel zelfstandig bestuursorgaan) in de plaats van de Staat dan wel Onze Minister. 2. In zaken waarin voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman aan de Nationale ombudsman is verzocht een onderzoek te doen dan wel de Nationale ombudsman op grond van artikel 15 van die wet een onderzoek heeft ingesteld naar een gedraging die kan worden toegerekend aan (naam dienstonderdeel), treedt .....(naam zelf- standig bestuursorgaan) op dat tijdstip als bestuursorgaan in de zin van de Wet Nationale ombudsman in de plaats van Onze Minister.</p>	<p>Aanwijzing 124z Deze paragraaf is niet van toepassing op universiteiten en hogescholen die hun grondslag vinden in artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Toelichting: Deze uitzondering is opge- nomen omdat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onder- zoek voorschriften met gelijke strek- king bevat, die bovendien uitputtend zijn waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoor- ding, toegespitst op de specifieke taken die door openbare en bijzondere instellingen worden uitgevoerd (onderwijs en onderzoek). Aldus is wettelijk reeds voorzien in publieke controle en verantwoording.</p>	<p>Deze aanwijzingen dienen als richt- snoer indien wordt overwogen om een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen, anders in te richten of nieuwe bestuurstaken toe te delen. Het primaat van de politiek brengt met zich dat weloverwogen besloten dient te worden over het opdragen van een of meer bestuurstaken aan een zelf- standig bestuursorgaan. Hierbij is het staatsrechtelijk beginsel van de minis- teriële verantwoordelijkheid van grote betekenis. Dat geldt zowel voor de inrichting van het openbaar bestuur op centraal niveau als geheel, als voor de politiek-bestuurlijke aansturing van een extern verzelfstandigde overheids- dienst. Daarbij geldt als hoofdregel volledige ministeriële verantwoorde- lijkheid. De Aanwijzingen geven een kader aan voor die – bijzondere – gevallen waarin wordt overwogen om bestuurstaken niet onder volledige ministeriële zeggenschap te doen ver- richten. Zorgvuldigheid is geboden gelet op de risico's die zijn verbonden aan ontoereikende mogelijkheden tot publieke verantwoording en controle. Er dient immers geen gezagsuitoefe- ning zonder controle plaats te vinden.</p>
<p>Aanwijzing 124x 1. Over een ontwerp voor een regeling als bedoeld in aanwijzing 124d en een voornemen daartoe wordt in een vroegtijdig stadium overleg gepleegd met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. 2. Ingevolge artikel 63 van de Comptabiliteitswet wordt hierover tevens overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Toelichting: Eerste lid: ten behoeve van het overleg</p>	<p>E Onder plaatsing van de aanduiding 'Onderdeel a:' voor de toelichting bij aanwijzing 256 wordt aan het slot een nieuw onderdeel toegevoegd, dat luidt: Onderdeel b: Zie inzake zelfstandige bestuursorganen aanwijzing 124x. <i>Artikel II</i> Deze regeling treedt in werking met ingang van 15 september 1996.  Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.  's-Gravenhage, 5 september 1996. <i>De Minister-President,</i> <i>Minister van Algemene Zaken,</i> <i>W. Kok.</i></p>	<p>Immers, bij externe verzelfstanding wordt de onbeperkte zeggenschap van een minister over de vervulling van een bestuurstaak ingeruild voor een beperkter pakket bevoegdheden ten opzichte van een zelfstandig bestuurs- orgaan. De mogelijkheden van de minister om de uitvoering van de taak te beïnvloeden nemen af. In gelijke</p>

---

mate verminderen zijn mogelijkheden om zich tegenover de Staten-Generaal daadwerkelijk te verantwoorden voor hetgeen het zelfstandig bestuursorgaan doet.

Het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid stelt dan ook grenzen aan het verzelfstandigen van bestuurstaken. Indien bestuurstaken aan een zelfstandig bestuursorgaan worden toegekend dient in elk geval te worden verzekerd dat de minister over voldoende en adequate bevoegdheden blijft beschikken om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Mocht blijken dat dat niet het geval is, dan rust op de minister de taak om te bevorderen dat de betrokken wet wordt gewijzigd. De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de verhouding tot het zelfstandig bestuursorgaan doet in dat opzicht dan ook niet af aan de algemene verantwoordelijkheid van een minister om ervoor te zorgen dat bestuurstaken op zijn beleidsterrein naar behoren kunnen worden verricht.

Het begrip zelfstandig bestuursorgaan is veelomvattend. De aanwijzingen strekken zich dan ook uit over een veelheid van ongelijksoortige organen van functioneel bestuur. Zo kunnen thans onderscheiden worden enerzijds publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, al dan niet deel uitmakend van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, en anderzijds privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die zijn belast met een bestuurstaak, al dan niet naast hun private werkzaamheden. Ook de aard van de bestuurstaken is verschillend. In de aanwijzingen is nadrukkelijk rekening gehouden met de genoemde verschillen. Zo is slechts een deel van deze aanwijzingen van toepassing op privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Bij de toepassing van de aanwijzingen verdient het aanbeveling om zich zorgvuldig te oriënteren aan de eigen aard van het zelfstandig bestuursorgaan dat aan de orde is. In dat kader kan ook blijken dat het onder omstandigheden wenselijk is om, in afwijking van de letter van de aanwijzingen, te kiezen voor een andere constructie of formulering die in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende publieke controle met betere waarborgen is omgeven. In dat opzicht is er dan ook ruimte voor een

zekere mate van gedifferentieerde toepassing van deze aanwijzingen in de wetgeving.

*Totstandkoming van de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen*

De aanwijzingen zijn voorbereid op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en – evenals bij andere aanwijzingen voor de regelgeving – breed afgestemd in de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving. Commentaar is voorts ontvangen van projectleiders voor de doorlichtingsoperatie van bestaande zelfstandige bestuursorganen. Op de aanwijzingen is advies uitgebracht door de Raad van State.