

## Mr. K. Schroten, *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*

*Diss. UUtrecht, promotores  
prof. mr. J.B.J.M. ten Berge en  
prof. mr. R.J.G.M. Widders-  
hoven, Deventer: W.E.J.  
Tjeenk Willink 2000, 259 p.,  
f 68, ISBN 90 271 5261 6*

Op 29 november 2000 promoveerde Karin Schroten aan de UUtrecht op het proefschrift 'De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid'. Promotores waren prof. mr. J.B.J.M. ten Berge (UUtrecht) en prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven (UUtrecht), aan het eind van de rit nog bijgesprongen door prof. mr. S.E. Zijlstra (VU Amsterdam). Haar studie heeft een overzichtelijk ingedeeld, leesbaar en hanteerbaar (zo'n 250 p.) boek over de overheidsstichting opgeleverd. Aangezien deze rechtsvorm privaatrechtelijk van aard, oorsprong en regeling is, gaat het hier om een onderwerp dat nog altijd een splijtzwam in het publiekrecht oplevert. Het gebruik van privaatrecht door de overheid lijkt na jarenlange discussie over gemene, gemengde en invullende rechtsleren nu in een wat rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen. Met een 'duidelijke' publiekrechtelijke normering van het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door de tweewegenleer, de van-overeenkomstige-toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur – al dan niet via gecodificeerde schakelbepalingen – en doorwerking van grondrechten zijn de echte scherpe kantjes van die discussie af. Dat ligt anders voor het gebruik van privaatrechtelijke organisatievormen door de overheid. Daar lopen de meningen ter zake van de toelaatbaarheid en wenselijkheid 'als vanouds' nog steeds uiteen. Een van de belangrijkste oorzaken daarvoor lijkt de onduidelijkheid omtrent de normering. De doorwerking van publiekrechtelijke normen bij de inzet van die organisatievormen is niet helder

en met dat gebrek aan transparantie komt het gebruik ervan als vanzelf in een kwaad daglicht te staan. Desalniettemin is het gebruik van de privaatrechtelijke institutionele vormen niet weg te denken in de rechtspraktijk. Het is zonder meer een verdienste van de studie van Karin Schroten dat inzicht wordt gegeven in bestaande en gewenste publiekrechtelijke normering van de overheidsstichting. Met haar studie kan in ieder geval de aprioriafkeuring van de stichtingsvorm een rationele basis krijgen en kunnen voorstanders laten zien dat het 'niet zo'n vaart loopt'. Kortom: het boek van Karin Schroten draagt juridische elementen aan voor een discussie die tot nog toe grotendeels door cultuurgevoelens lijkt te worden beheerst. Dat is toe te juichen. Daaraan doet niet af dat bij de concrete uitwerking wel het een en ander valt op te merken.

De vraagstelling van de studie is driedelig. De auteur opent met de definitie en afbakening van het begrip overheidsstichting. Vervolgens stelt zij de vraag aan de orde: met gebruik van welke criteria moet de keuze tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisatievorm worden gemaakt. Als derde kwestie komen de randvoorwaarden aan bod: hoe dient de juridische normering van een overheidsstichting eruit te zien. Deze drie vragen staan in een logische volgorde in het boek, waarbij de ene vraag wat meer ruimte inneemt dan de ander. De eerste vraag naar de definitie vormt het kleinste deel van de studie: in hoofdstuk 2 wordt de definitie en afbakening in zeventien pagina's afgewerkt. De tweede vraag neemt aanzienlijk meer ruimte in beslag. Mede komt dat omdat eerst in hoofdstuk 3 een publiekrechtelijke pendant wordt ontwikkeld, waarmee de overheidsstichting in een vergelijking kan worden gezet. Dat kost de auteur zo'n dertig pagi-

na's, hetgeen opmerkelijk meer is dan voor de definitie van de overheidsstichting benodigd was. Een klapper vormt vervolgens hoofdstuk 4 waarin de argumenten pro en contra de overheidsstichting op een rij worden gezet: een groot hoofdstuk (zo'n zeventig pagina's), afgerond – zoals alle hoofdstukken – met een keurige samenvattende conclusie. De juridische normering van de overheidsstichting – de derde onderzoeksvraag – wordt evenwichtig in de hoofdstukken 5 en 6 behandeld, waarbij hoofdstuk 5 de relatie overheidsstichting-burger betreft en hoofdstuk 6 de verhouding minister-overheidsstichting. Het onderzoek wordt afgesloten met hoofdstuk 7 waarin – na een samenvatting van de verschillende conclusies – een voorstel voor een algemene wettelijke regeling van de overheidsstichting – bij voorkeur – in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gedaan.

Mijn kritische beschouwing betreft voornamelijk de grondslagen van deze studie. Het gaat dan eerst en vooral om de kleinste hoofdstukken, t.w. hoofdstuk 2 en 3. In hoofdstuk 2 gaat de auteur op zoek naar een bruikbare definitie van een overheidsstichting. In dat begrip zitten twee elementen. Ten eerste moet het gaan om een stichting. Dat element is vanuit Boek 2 BW snel gedefinieerd. De weerbaarheid betreft natuurlijk het overheidskarakter. Er wordt in deze studie gekozen voor de benoeming van de bestuursleden als criterium: zodra een minister de meerderheid van de bestuursleden benoemt, is er sprake van een overheidsstichting. De keuze voor dit criterium doet de wenkbrauwen fronsen en wel om een aantal redenen. In de literatuur wordt vrij algemeen 'overwegende overheidsinvloed' gehanteerd als criterium voor de aanduiding 'overheidsstichting'. Die invloed kan langs verschillende wegen worden

gerealiseerd, zoals benoemingsrechten maar ook subsidievoorschriften. Dat is in de ogen van de auteur echter veel te diffuus en zij zoekt naar helderheid in de definitie. De keuze voor een statutair geregeld benoemingsrecht voor een meerderheid van de bestuurders door de minister als criterium biedt dat zonder twijfel. Maar mij bekruipt dan wel het gevoel dat hiermee een laboratoriumopstelling wordt gemaakt. Andere mogelijkheden van overwegende overheidsinvloed worden stellig geëcarteerd vanwege onbruikbaarheid, voornamelijk berustend op de stelling dat het moet gaan 'om een bevoegdheid (...) die het initiatief of de sleutel tot het functioneren van de stichting in handen legt van de minister' (p. 35). De schrijfster vervolgt dan: 'Verondersteld mag worden dat een dergelijke cruciale bevoegdheid tot de bevoegdheden behoort waarvan de bepalingen in het BW voorschrijven dat ze statutair geregeld dienen te worden.' In mijn ogen is dat dus niet zo. Juist omdat hier allerlei bijzondere publiekrechtelijke instrumentaria de minister ten dienste kunnen staan (met als het sterkste instrument een bijzondere formele wet, waarin 'alles' anders geregeld kan worden) hoeft de invloed helemaal niet uit de statuten te blijken. Nu vind ik het prima als een kunstmatige begrenzing wordt aangenomen. Daar is niks mis mee want (ook) een studie als de onderhavige moet tenslotte ergens in de problematiek begrensd worden met het oog op omvang en beschikbare tijd. Maar nu worden andere criteria en onderscheidingen weggeschoven waarbij het er uiteindelijk om draait de eigen keuze als enige te profileren. Dat had dus ook gewoon als eenvoudige keuze vanwege tijd en omvang gekund. Nu echter raakt de studie van binnenuit verzwakt. Want naast de vorenstaande twijfelachtige veronderstelling is het maar zeer de vraag of het eigen gekozen criterium als zodanig wel valide is. De auteur signaleert zelf al dat het wat ingewikkelder wordt als binnen de stichting – waaraan Boek 2 BW tamelijk veel vrijheid aan inrichting

laat – is gekozen voor bijzondere elementen zoals een Raad van Toezicht. Op twee van die modellen wordt overigens pas in hoofdstuk 6 ingegaan. Het lijkt mij dat juist ook vanwege de empirische basis en kennis die duidelijk bij de auteur aanwezig is, reeds bij de definitie-afbakening op dit soort praktijkvarianten had moeten worden ingegaan, want de haalbaarheid van het gekozen criterium staat of valt daarmee. Ernstiger is dan ook dat een wezenlijke verhandeling van de vraag of met het benoemingsrecht de minister wel daadwerkelijk de touwtjes in handen krijgt, geheel achterwege blijft. Dat wordt wat snel aangenomen: 'De minister heeft de sleutel tot het überhaupt functioneren van de stichting in handen als hij de bevoegdheid heeft de meerderheid van de bestuursleden te benoemen.' (p. 35). Ten eerste moet men zich realiseren dat binnen een stichting er sprake is van een collegiale besluitvorming. Bestuurders functioneren in het kader van het bestuur als orgaan van de rechtspersoon. Daarbij heeft niet alleen dat orgaan in het verband van de rechtspersoon bepaalde doelen na te streven, maar rust ook op de bestuurder jegens de rechtspersoon de plicht van een behoorlijke taakvervulling (art. 2:9 BW). En dat alles hoeft niet altijd overeen te komen met het gedachtegoed van de minister. Dan kan een minister – als houder van de benoemingsbevoegdheid – wel met zijn ontslagbevoegdheid wapperen, maar daarmee krijgt hij nog geen bestuursbesluit van tafel. Sterker nog: het is de vraag of hij met het gebruik van de ontslagbevoegdheid niet in strijd handelt met de redelijkheid en billijkheid die art. 2:8 BW van hem vordert. Kortom: de macht van de benoeming levert mijns inziens nog niet die invloed op om het als enig criterium in deze studie te nemen. Het is heel opmerkelijk dat de auteur verderop in haar studie (hoofdstuk 4, p. 89) ineens wel ingaat op deze betekenis van art. 2:9 BW maar blijkbaar geen verband ziet met de onderbouwing van het gekozen definitiecriterium. In plaats

daarvan wijst zij nog terzijde naar het concernrecht bij vennootschappen (noot 61, p. 36), maar dat kan niet baten. Het enkele benoemingsrecht van een minister bij bestuurders van een stichting leidt natuurlijk nog niet tot concernrechtelijke verhoudingen, waardoor allerlei bepalingen op andere wijze moeten worden benaderd.

Het laatste punt brengt echter wel de vraag mee of de bestuurders die worden benoemd door de minister zich toch niet als 'departementaal verlengstuk' dienen te gedragen. Naast hetgeen hierboven is opgemerkt over doelstelling en verantwoordelijkheid van een bestuurder binnen een rechtspersoon, wordt daar ook in overheidskring niet van uitgegaan. Een en ander is veelvuldig aan de orde gekomen bij het functioneren van de overheidscommissaris bij een vennootschap. Moet die zich nu richten op het vennootschappelijk belang of het overheidsbelang en hoe zit dat als de overheidscommissaris ook nog eens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar is? Die situatie doet zich op rijksniveau vaak voor. In de kabinetsnota 'Commissarissen van overheidswege' (*Kamerstukken II* 1990/91, 22 064, nr. 2, p. 15) wordt omtrent de ambtenaar-commissaris overwogen dat ook die zich – gelijk andere commissarissen – zich op het vennootschappelijk belang moet richten en 'derhalve niet aan een instructie gebonden is. De hiërarchische verhouding minister-ambtenaar zet deze wetsbepaling [die van art. 2:140 BW – JP] niet opzij (...)'. Eenzelfde zakelijkheid is te vinden in het vervolg van deze nota (*Kamerstukken II* 2000/01, 22 064, nr. 5) waarin de gelijke positie van de overheid als ieder ander bij de participatie in vennootschappelijke verbanden als uitgangspunt wordt genomen.

Een en ander werpt de vraag op welk onderscheidend vermogen het gehanteerde criterium voor de kwalificatie 'overheidsstichting' heeft. Het is en blijft een duidelijk criterium, maar wat wordt er onderscheiden? Het zegt op zichzelf niets over de daadwerkelijke invloed van

de minister en het zegt al helemaal niets over datgene wat de stichting nu eigenlijk doet. Dat betekent dat met het gebruikte criterium een tamelijk willekeurige groep van stichtingen wordt geselecteerd. Nogmaals: dat is nog niet zo erg als eenvoudige beperking van het werkgebied van de studie, maar met het oog op een wettelijke regeling, waarin de studie uitmondt biedt het in mijn ogen geen solide basis.

In hoofdstuk 3 gaat de auteur op zoek naar de publiekrechtelijk pendant van de overheidsstichting. Die heeft ze nodig om het normatieve kader te concipiëren waaraan ook de overheidsstichting zou moeten voldoen. Die zoektocht moet voor de auteur niet eenvoudig zijn geweest. Maar tegelijkertijd valt het resultaat ook niet mee voor de lezer. Die krijgt in dertig bladzijden een toer door het publiekrechtelijk organisatierecht, wat (in ieder geval bij deze lezer) aanvoelt als een tochtje in een roller-coaster. Met hoge snelheid worden loopings langs verschillende organisatierechtelijke leerstukken gemaakt en geïnterpreteerd en zodra men zich weer even weet te oriënteren, neemt het karretje alweer een plotse wending om nieuwe begrippen en onderscheidingen te introduceren. Na al het wenden en keren komt men enigszins draaiërig aan bij het eindstation: de zelfstandige bestuursorganisatie waartoe overheidsstichtingen en zelfstandige bestuursrechtspersonen behoren. Om de lezer ter wille te zijn, heeft de auteur dan nog een plattegrond van de achtbaan aan hoofdstuk 3 toegevoegd, maar veel meer inzicht biedt dit niet.

Wat gebeurt er eigenlijk in het derde hoofdstuk? Zoals gezegd wordt gezocht naar een publiekrechtelijke organisatievorm die de tegenhanger vormt van de overheidsstichting. Omdat het gebruikte criterium voor de overheidsstichting niets zegt over de inhoud van de activiteiten moet op zoek worden gegaan naar een even neutrale organisatievorm in het publiekrecht. En die is niet onmiddellijk voorhanden omdat het gangbare

publiekrechtelijke organisatierecht daarin niet voorziet. Dat leidt dus tot nieuwe begrippen en onderscheidingen. De auteur vertrekt daarvoor vanuit de functionele decentralisatie en onderscheidt daarin twee dimensies: organisatiecentralisatie (zelfstandigheid ten opzichte van de minister) en gezagsdecentralisatie (de uitoefening van openbaar gezag). Omdat de uitoefening van openbaar gezag geen rol speelt bij de definiëring van de overheidsstichting blijft de gezagsdecentralisatie verder buiten beschouwing en spitst de studie zich toe op de organisatiecentralisatie. De organisatievormen die daaronder vallen, worden vervolgens samen genomen onder het etiket van 'zelfstandige bestuursorganisaties'. Daartoe behoren dan organisatievormen van allerlei pluimage zoals zelfstandige bestuursorganen, openbare lichamen, zelfstandige bestuurslichamen, overheidsstichtingen en overheidsvennootschappen. Ik kan de zelfstandige bestuursorganisatie niet als een gelukkige vinding zien. Niet alleen is het een ongelukkige term die zowel in klank als afkorting zich eenvoudig laat verwarren met het zelfstandig bestuursorgaan, maar bovenal is het een vergaarbak met een inhoud, waarvan de betekenis zeker niet altijd duidelijk is. Het is de vraag wat we er mee opschieten, want de auteur zegt zelf op p. 43: 'Achter het overkoepelende begrip zelfstandige bestuursorganisatie gaan in de praktijk zeer veel verschillende groepen van organisaties schuil. Niet al deze groepen zijn even relevant voor de ontwikkeling van criteria en randvoorwaarden voor overheidsstichtingen.' Om die reden brengt zij een ander onderscheidend criterium binnen: 'Zo mag, gelet op de rechtspersoonlijkheid die eigen is aan de stichting als organisatievorm, de wenselijkheid van de rechtspersoonlijkheid worden verondersteld als het gaat om de afweging van de stichting tegen en de vergelijking van de stichting met andere publiek- en privaatrechtelijke organisatievormen,' en introduceert zij een nieuwe groep in dwarsverband:

'Voor de ontwikkeling van criteria en randvoorwaarden beperkt de aandacht zich dan ook in beginsel tot rechtspersoonlijkheid bezittende groepen van zelfstandige bestuursorganisaties, de zelfstandige bestuursrechtspersonen.' (p. 43).

De zelfstandige bestuursrechtspersoon is dus de tegenhanger van de overheidsstichting. Hebben we nu veel gewonnen met dit nieuwe organisatiebegrip? Volgens mij wordt hier gewoon een publiekrechtelijke rechtspersoon bedoeld, want dat is de rechtspersoonlijkheid dragende overheidsinstantie buiten eventueel gebruikte privaatrechtelijke rechtsvormen. De rit in de achtbaan had veel korter gekund. Maar er is meer aan de hand. Door de zelfstandige bestuursrechtspersoon tegenover de overheidsstichting te plaatsen raakt de idee van de laboratoriumopstelling versterkt. Binnen de vorming van de overheidsorganisatie speelt nu juist de toekenning van privaatrechtelijke subjectiviteit (want daarom draait het hier bij rechtspersoonlijkheid) ternauwernood een rol van betekenis. Slechts af en toe wordt bij een wetsontwerp dit aspect toegelicht en richtlijnen en/of criteria ontbreken simpelweg. In het kader van deze studie lijdt deze definitie dan ook – net als de eerdere terzake van de overheidsstichting – aan weinig onderscheidend vermogen. Er wordt met een – in het publiekrechtelijk organisatierecht – relatief onbelangrijk criterium een groep gedefinieerd, waarbij opnieuw de activiteiten van de organisatie buiten beschouwing blijven. Zoals de auteur ook zelf constateert bestaat die groep dan dus uit organisatievormen met uiteenlopende betekenis en functie.

Met de voorgaande beschouwingen van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 zijn de meest principiële bezwaren mijnerzijds geuit: zowel 'overheidsstichting' als 'zelfstandige bestuursrechtspersoon' bieden vanuit het definitiecriterium weinig inhoud omdat zij niet van doen hebben met de activiteiten die een organisatie ontplooit. In de vergelijking zouden derhalve alleen normen te voor-

schijn komen die zuiver met de organisatorische inrichting van doen hebben. Dat is een klinische benadering met een uiterst relatieve waarde. Juist in publiekrechtelijk opzicht hebben de inrichting van een organisatie en de ontplooiende activiteiten met elkaar te maken en beïnvloeden elkaar wederzijds.

Gelukkig of noodzakelijkerwijs wordt in hoofdstuk 4 de laboratoriumopstelling (onopgemerkt?) echter losgelaten en raken de activiteiten van de overheidsstichting dan wel zelfstandige bestuursrechtspersoon in de beschouwingen betrokken. Dan komen bijvoorbeeld herkenbaarheid en rechtsbeschermingstransparantie als argumenten naar voren, naast zuiver organisatorische ijkpunten als zelfstandigheid, onafhankelijkheid, flexibiliteit en slagvaardigheid. De ratio van de eerstgenoemde argumenten ligt immers in de activiteiten – meer precies: in de uitoefening van openbaar gezag – van de organisatievorm. Daarmee biedt het vierde hoofdstuk alsnog een bruikbare lijst van aandachtspunten bij de keuze tussen de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke organisatievorm: (1) herkenbaarheidsargument, (2) rechtsbeschermingstransparantie, (3) constitutionele transparantie, (4) processuele zelfstandigheid, (5) publiekrechtelijke waarborgen voor de burger, (6) ministeriële bevoegdheden, (7) uitoefening openbaar gezag, (8) grenzen van het rechtspersonenrecht, (9) (financiële) betrokkenheid van derden, (10) beheersmatige flexibiliteit en slagvaardigheid, (11) oprichtingsfactoren en (12) vormen van (financieel) toezicht.

De schrijfster komt in hoofdstuk 4 tot een opmerkelijke conclusie: het ontbreken van publiekrechtelijke waarborgen – m.n. de rechtsbeschermingstransparantie – levert een probleem op bij de overheidsstichting. Het drukpunt zit dus bij de activiteiten van de organisatievorm, een element dat dus geen deel uitmaakt van de definitie; niet die van de overheidsstichting noch van de zelfstandige bestuursrechtspersoon.

Met dit probleem gaat de schrijfster aan de slag in hoofdstuk 5, dat over de normering van de verhouding tussen overheidsstichting en burger gaat. Dat is een goed hoofdstuk, waarbij de definitie van de overheidsstichting wordt losgelaten omdat op de normering van de activiteiten van de stichting wordt ingegaan. Zo wordt ingegaan op de publieketaakjurisprudentie (zoals Stichting Silicose oud-mijnwerkers, Stichting Thuiszorg IJmond en Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen) zonder dat aan de orde komt of de minister wel de meerderheid van de bestuursleden van deze bestuursorganen benoemt. Het vijfde hoofdstuk geeft een heel aardig overzicht van hoe de publiekrechtelijke plaats van de overheidsstichting in elkaar steekt (toepassing Awb, openbaarheid van bestuur, klachtrecht, toepassing abbb's en grondrechten) alsook de civielrechtelijke positionering (openbaarheid op grond van het BW, participatie en zeggenschap aangesloten en aansprakelijkheid).

In hoofdstuk 6 wordt de stichtingsvorm gecheckt op de verhouding minister-stichting in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. Er wordt gekeken naar de vraag welke ministeriële bevoegdheden wenselijk zijn met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid. De schrijfster komt tot een fraaie lijst van vijftien punten, welke ik hier niet zal herhalen. Veel van die punten zijn in de loop der tijd overigens al wel eerder aan de orde gekomen in de discussies rond de zelfstandige bestuursorganen. Deze lijst is echter toegespitst op de stichting en biedt een goed overzicht van wat overwogen moet worden in de juridische verhouding tussen de minister en een stichting. Maar ook hier geldt dat de lijst losstaat van de eerdere definitie van een overheidsstichting!

Hoofdstuk 7 vormt het slot van de studie van Karin Schrotten. Daarin worden in wezen de ervaringen van hoofdstuk 5 en 6 doorgerekend in een voorstel tot een wettelijke regeling in de Awb. Dat is een logische stap en dat wordt ook op hel-

dere wijze gedaan. Maar jammer genoeg valt de auteur daarbij terug op de gekozen definitie van de overheidsstichting en wil die graag in verband met de publiekrechtelijke normering in artikel 1:1 Awb plaatsen, waarmee de gedefinieerde overheidsstichting als bestuursorgaan komt te gelden en onderworpen raakt aan de Awb. Dat lijkt mij niet verstandig en ook onverdedigbaar. De groep die aldus onder de werking van de Awb wordt geplaatst, is daarvoor niet juist gedefinieerd. Een simpele vraagstelling kan dat illustreren: is het nodig om een stichting waarvan de minister de meerderheid van de bestuursleden benoemt onder de werking van de Awb te brengen? Meer concreet: moet de Stichting Radio Nederland Wereldomroep (de Wereldomroep, opgenomen in de lijst op p. 243 van het proefschrift) onder de doorzendplicht van art. 2:3 Awb vallen? Welke betekenis kan het gebod van onpartijdigheid (art. 2:4 Awb) hebben voor de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino, opgenomen in de lijst op p. 244)? Wellicht lijken dat flauwe vragen, maar duidt dat er juist niet op dat een systematisch logische grens wordt overschreden?! Voor de overheidsstichtingen waarvoor toepassing van de Awb wel zinvol is – vanwege en wat betreft hun activiteiten – kan een wettelijke regeling achterwege blijven: zij vallen er al onder. Er kan bijvoorbeeld worden gewezen op de Stichting uitvoering omslagregeling WTZ (SUO-WTZ, opgenomen in de lijst op p. 243): de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ 1998) sluit in art. 34 naadloos aan bij het systeem van de Awb. Ten slotte nog dit: kan de door Schrotten voorgestane uitbreiding van art. 1:1 Awb niet verdedigd worden door een parallel te trekken met de organen van publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals die in art. 1:1, lid sub a Awb staan? Het zijn uiteindelijk die organen waarmee in de onderhavige studie een parallel is gezocht. Het lijkt mij niet. Het 'a-organebegrip' in de Awb is vanaf den beginne al

weinig helder en de toelichting is uiterst summier (zie PG I, p. 136). Als ratio van het a-orgaan geldt dat bepaalde basisnormen – die in hoofdstuk 2 Awb – moeten gelden voor de hele overheidsorganisatie, los van de vraag of er openbaar gezag wordt uitgeoefend. Maar ik zou een stichting waarin de minister de meerderheid van de bestuursleden benoemt – juist ook vanwege de relatieve betekenis ervan – daartoe niet willen rekenen.

Het is tijd voor afronding. Een cruciale vraag in een recensie: heeft de dissertatie van Karin Schrotten de rechtsonwikkeling een dienst bewezen? Mijn antwoord luidt: wis en waarachtig, zij het in wisselende betekenis. Op de grondslag van de vergelijking – de waarde en inhoud van de definities van overheidsstich-

ting en zelfstandige bestuursrechtspersoon in hoofdstuk 2 en 3 – valt veel af te dingen. Maar gelukkig hebben die navenant geen weerslag gehad op het directe vervolg. De hoofdstukken 4, 5 en 6 bieden solide beschouwingen en overzichten waarmee allerlei ankerpunten in kaart worden gebracht voor de vraag naar een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke vormgeving van een overheidsinstantie. Het spreekt vanzelf dat het mis gaat zodra die bevindingen worden gecombineerd met de eerdere definities. Toch is hoofdstuk 7 daarmee nog niet zonder waarde. Het leidt in mijn ogen tot een doordenking van wat ook al weer met de Awb werd beoogd. Zo blijkt hier de Wet van Cruijff ook in juridisch-dogmatisch opzicht zijn betekenis te hebben.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het proefschrift van Karin Schrotten niet zal brengen wat menigeen van de titel verwacht. Het geeft geen handboek voor partijen ter zake van het praktisch functioneren van een stichting. Het is veel eerder een soort van checklist geworden voor degenen die betrokken zijn bij de vormgeving van de overheidsorganisatie op centraal niveau. De toevoegende waarde voor degenen die wel met de stichting van overheidswege van doen hebben maar niet voor een keuze in de vormgeving staan – en dan gaat het met name ook over de decentrale overheden – is vele malen kleiner, maar desalniettemin aanwezig.

*J.A.F. Peters  
Tilburg, november 2001*