

II. Weg met de (meeste) zelfstandige bestuursorganen

*Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann**

Meer dan 400 zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau! Het aantal is op zich al afschrikwekkend. Erger is het dat onder de term van alles schuilgaat. Het ene zbo is het andere niet. Dat verklaart ook de zo langzaam erkende onmogelijkheid om een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die inhoudelijk van enige betekenis is, tot stand te brengen.

Met Eijlander kan worden ingestemd, waar hij stelt dat er goede motieven kunnen zijn om een zbo of iets van dien aard in te stellen. De Kiesraad is een goed voorbeeld. De onafhankelijkheid van dat ambt is van grote betekenis. In sommige andere staten is de taak die de Nederlandse Kiesraad heeft, dan ook opgedragen aan een rechterlijk college. Maar dit soort zbo's, waarvoor goede gronden zijn, zijn uitzonderingen.

De crux is gelegen in de punten 6 en 7 van Eijlanders betoog. Hij formuleert daar nogal wat eisen aan zbo's. Diverse daarvan zijn overigens zonder juridische betekenis. 'Maatschappelijke verantwoording' betekent juridisch niets en is ook feitelijk een – in de politiek vaak gebezigde – doodoener. Wie vormen die maatschappij? Hoe wordt die verantwoording afgelegd en welke zijn de mogelijkheden voor 'de maatschappij' tot bijsturing en tot het treffen van sancties? Die zijn er niet.

'Visitaties en doorlichtingen' leiden weliswaar tot (dikke) rapporten, maar welke juridische gevolgen hebben zij, als niemand bevoegd is naar aanleiding van zo'n visitatie of doorlichting eventueel noodzakelijke of gewenste maatregelen te nemen behalve het zbo zelf? Of moet de wetgever dan ingrijpen?

Zbo's mogen zich volgens Eijlander 'niet onttrekken aan de gebruikelijke regels in het publieke domein'. De zin op zich is al ominous. Zij suggereert dat er een neiging 'zich te onttrekken' bestaat. Waarschijnlijk bedoelt Eijlander te zeggen dat zbo's onderworpen moe-

ten zijn aan de 'gebruikelijke regels'. Dat standpunt deel ik. Maar welke zijn dan de gebruikelijke regels? Transparantie? Voor wie en in welk opzicht? Wie handhaaft die transparantie? Verantwoording over de rechtmatigheid? Aan wie? Niet aan de minister, want die heeft niets of weinig te vertellen. Aan de Kamers? Ook dat is niet het geval, daar er geen rechtsrelatie is tussen een zbo en de Kamers. Aan de rechter dan? Dan zal er toch eerst door deze of gene een rechterlijke procedure moeten worden gestart. Maar in dat geval is er slechts sprake van controle (verantwoording) in een incidenteel geval. Met de verantwoording over de doelmatigheid en de kwaliteit is het nog beroerder gesteld, daar rechterlijke controle zich niet daarover uitstrekt.

Nu stelt Eijlander dat zbo's zich moeten verantwoorden 'ten opzichte van de politiek'. Ik ben het daarmee eens. Maar wat betekent dit anders dan dat zbo's verantwoording schuldig zijn aan de vertegenwoordigende ambten? In het huidige constitutionele bestel kan dat alleen via of door de ministers. Daarmee zijn wij dan terug bij af. Als een minister verantwoording moet afleggen over het (niet) handelen van zbo's, moet hij jegens deze (ruime) bevoegdheden bezitten. Als hij deze bezit, is een zbo geen zbo meer.

Kortom, ook in Eijlanders visie gaan de meeste zbo's eraan. En dat is zeer goed.

* C.A.J.M. Kortmann is redacteur van *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*.