

**HANDELINGEN
DER
NEDERLANDSE
JURISTEN-VERENIGING
1957**

ZEVEN-EN-TACHTIGSTE JAARGANG

I

**N.V. UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ
W. E. J. TJEENK WILLINK, ZWOLLE**

INHOUD.

	blz.
I. Pro Domo.	1
II. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechts- personen.	3
III. Openbare lichamen en instellingen.	11
IV. Motieven voor toekenning van rechtspersoon- lijkheid.	18
V. Toekenning van rechtspersoonlijkheid naar geldend publiekrecht.	31
VI. De publiekrechtelijke lichamen in het ont- werp-Meijers.	44
VII. Oprichting van en deelname in privaatrechte- lijke rechtspersonen naar geldend recht.	48
VIII. Desiderata.	58

INHOUD	blz.
<i>Inleiding</i>	65
<i>Terminologie</i>	68
I	
<i>Decentralisatie en deconcentratie</i>	70
Decentralisatie	72
Deconcentratie	77
Decentralisatie volgens diensten	78
II	
<i>De functies van rechtspersoonlijkheid in het publiekrecht</i>	80
De civielrechtelijke functie	80
Publiekrechtelijke functies	82
Onttrekking aan het budgetrecht van de Staten-Generaal en aan de overige comptabiliteitsvoorschriften	82
<i>Positief recht</i>	88
De begroting	88
De rekening	90
Toekenning van verordenende bevoegdheid	92
Vermindering van politieke verantwoordelijkheden	97
<i>Positief recht</i>	100
Samenstelling leiding van rechtspersonen	100
Ministeriële aanwijzingsbevoegdheid	101
Preventief toezicht	102
Repressief toezicht	102
III	
<i>De rechtspersoonlijkheid van publiekrechtelijke lichamen</i>	103
De civiele rechtsbevoegdheid	103
Het vermogen	104
Positief recht	105
De aansprakelijkheid	107

IV

<i>Dient de wet regelen te bevatten inzake het toekennen van rechtspersoonlijkheid?</i>	109
Theorie en wetgevingspraktijk	110
Dient de wet de toekenning van rechtspersoonlijkheid te systematiseren?	119
Dient krachtens de wet toekenning van rechtspersoonlijkheid te kunnen geschieden?	123
<i>Besluit</i>	134
<i>Bijlage</i>	136

Dient de wet regelen te bevatten inzake het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven, en, zo ja, welke?

Prae-advies van Prof. Mr. W. F. Prins

I. PRO DOMO

Dit prae-advies moet aanvangen met de bekentenissen, dat de schrijver zich tot dusver weinig heeft bekommerd om de tweeledige vraag, welke hem thans ter behandeling is voorgelegd. Die vraag schijnt tot voor kort de gemeoederen in de juristenwereld ook niet heftig te hebben beroerd en eerst met de totstandkoming van de Wet op stichtingen acuut geworden te zijn¹. Nochtans blijkt bij nadere verkenning een zeker onbehagen aangaande de met rechtspersoonlijkheid beklede overheidsinstelling reeds sedert lange jaren in wijde kring verbreid. De overheids-rechtspersoon kan daar rekenen op een argwanende bejegening en de ervaringen van de laatste tijd zijn er niet naar om deze argwaan, die ook in de staten-generaal tot uiting komt, weg te nemen. Het staatsbedrijf der posterijen, telegrafie en telefonie moest naar regerings-oordeel ook na de oorlog de rechtspersoonlijkheid behouden, die daaraan in de bezettingstijd was toegekend, maar na enig bezwaar van de tweede kamer, bleek het ook wel buiten die hoedanigheid te kunnen; voor de artillerie-inrichtingen heette eerst de vorm van een naamloze vennootschap aangewezen, maar enkele jaren later moest dit bedrijf juist geen vennootschap zijn, doch een rechtspersoon van nieuwe snit, genaamd „nationaal bedrijf”. Deze laatste vondst en vooral het vuur, waarmede zij wordt aangeprezen, kan sommigen wel amuseren, —

¹ Zie de rede van de voorzitter der commissie overheidsinstellingen, N.J.B. 1956, bl. 545. Hier zij dank gebracht aan deze voorzitter, Prof. Van der Grinten, voor de welwillendheid, waarmede hij mij in de gelegenheid heeft gesteld kennis te nemen van tot het archief der commissie behorende stukken. De inhoud van deze stukken kan hier echter niet worden besproken.

daarnaast heerst evenwel ergernis over het formalisme, waarmee de regering zich bij herhaling verschool achter de rechtspersoonlijkheid van het voormalige Nederlands-Indië. Vooral echter gaat het wantrouwen uit naar de van overheidswege opgerichte stichting. Haar verschijning wekt blijkbaar onmiddellijk gedachten aan praktijken, die door Huart indertijd met een gevleugeld geworden woord zijn omschreven als „misbruik van burgerlijk recht door de administratie” en velen herinneren zich ook nog de kritiek van auteurs als Meijers en Scholten op de vrijmoedigheid, waarmee de overheid de stichtingsvorm hanteert en denatureert.² Bij de behandeling van het wetsontwerp op stichtingen is gesproken over „leentje-buur spelen bij het privaatrecht” en al heeft de minister tenslotte de z.g. overheidsstichtingen buiten de werking van de wet kunnen houden, de kamer wist hem toch de belofte te ontwingen van instelling ener commissie, die het vraagstuk der overheidsstichtingen in beschouwing zou nemen en wier arbeid naar men aanneemt binnen vijf jaar kan leiden tot een wettelijke regeling van deze materie. Over de aard en strekking van die regelen staat — althans publiekelijk — nog niets vast en de ervaring heeft mij geleerd, dat niet bij allen die de behoefte aan een wettelijke regeling vlot beamen, een duidelijke voorstelling leeft omtrent haar inhoud. „Konstitutia!” riepen in 1825 de ongeletterde russische soldaten die zich lieten meeslepen in de dekabristen-opstand en zij dachten, dat dit de naam was van de echtgenote van grootvorst Constantijn, maar ook beter onderlegde lieden hebben met die kreet op de lippen barricades beklommen. Wat vroegen zij anders dan wettelijke regelen?

Het publiek, dat de jaarvergadering van de Juristen-Vereniging bezoekt, komt daar echter niet om kreten aan te horen; vandaar de tweede helft van de vraag: „en, zo ja, welke regelen?” Bestonden er dienaangaande duidelijk uitgesproken opvattingen, dit praecadvies zou voor een

² Huart, „Misbruik van burgerlijk recht door de administratie”, bijdrage in de *Krabbebundel* 1927, ook opgenomen in de *Verspreide Geschriften*; Meijers, *Tractatus Tributarii* 1949, bl. 25; Scholten, *Vertegenwoordiging en rechtspersoon* 1954, bl. 198 (zie echter ook de noot van Bregstein). Zie ook *Sociaal-economische wetgeving* 1955, bl. 193—196 (J. M. Polak).

belangrijk gedeelte aan de bespreking daarvan gewijd kunnen zijn, maar zo gemakkelijk ligt het niet. Ik zal wat dit betreft moeten afgaan op datgene, wat ik uit de literatuur en bij navraag te weten ben gekomen en dit is niet veel, maar er is troost in de gedachte, dat naar de overtuiging van de vorige minister van justitie de commissie-overheidsstichtingen wel in twee maanden met haar werk gereed zou kunnen zijn. Ik neem aan, dat Zijne Excellentie niet onbekend was met het tempo, waarin de werkzaamheden van interdepartementale commissies plegen te vorderen.

II. PUBLIEKRECHTELIJKE EN PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN.

Een verhandeling aangaande de rechtspersoonlijkheid van overheidsinstellingen belandt onvermijdelijk bij de tegenstelling tussen publiek en privaatrecht. Het moge op zijn minst twijfelachtig zijn, of deze tegenstelling, wanneer wij het terrein der organisatievormen betreden, veel terzake doet³, wij hebben te rekenen met het feit, dat men, wanneer over overheidsinstellingen gesproken wordt, meteen de woorden „publiek en privaatrechtelijk” hoort vallen en het laatste meestal op misprijzende toon. Met name Dr. Stellinga wordt niet moede te betogen, „dat het principieel onjuist is privaatrechtelijke vormen aan te wenden voor de volvoering van de overheidstaak”⁴ en wij zagen reeds, dat zijn stem weerklank vond in de staten-generaal. Waar de termen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen gebezigd worden in de meest uiteenlopende betekenissen, is het, alleen al ter voorkoming van spraakverwarring, noodzakelijk daaraan aandacht te wijden.

Bij alle verschil van inzicht omtrent de aard van de rechtspersoon kunnen wij het, naar mij dunkt, wel eens zijn over het feit, dat het bestaan van deze figuur in het privaatrecht openbaar wordt in de aanwezigheid van een niet-fysieke entiteit, die aan het vermogensrechtelijk verkeer deelneemt „evenals particuliere personen”. Aldus

³ Logemann, Over de theorie van een stellig staatsrecht 1948, bl. 64.

⁴ Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1954, bl. 412.

art. 1691 B.W. en aldus ook het ontwerp-Meijers: de rechtspersoon staat, wat het vermogensrecht betreft, „met een natuurlijke persoon gelijk” (art. 2.1.4.). Beide teksten bedienen zich van een vergelijking, welke terugwijst naar de fysieke, natuurlijke persoon, die in het privaatrecht ook het „natuurlijke” rechtssubject is.⁵ De samengestelde term rechts-persoon brengt dan op gelukkige wijze tot uitdrukking, dat de daarmee bedoelde verschijning de fysieke persoon niet gelijk is, doch daaraan wordt geassimileerd.

In het publieke recht ligt de zaak anders. De natuurlijke persoon speelt op dit terrein slechts een bescheiden rol. Waar hij — als „burger” of, op zijn reukelijkst, „geadministreerde” — ten tonele verschijnt, daar is het altijd in relatie tot een „overheid”, een tot behartiging van de publieke zaak gekwalificeerde en daartoe meestal met bijzondere bevoegdheden uitgeruste instantie, die men met Logemann „ambt” kan noemen. Dit ambt — of in de terminologie van Vegting „overheidsorgaan” — is de voor het publieke recht typische persoon.⁶ Ik zie geen reden om daarvoor de, naar de natuurlijke persoon terugwijzende, term „rechtspersoon” te bezigen. Doet men dit echter, in het voetspoor van Vegting, wel, dan moet men de rechtspersoon-naar-publiekrecht goed onderscheiden van de rechtspersoon naar privaatrecht: de publiekrechtelijke rechtspersoon is slechts bij uitzondering drager van vermogensrechten, dus slechts bij uitzondering privaatrechtelijk rechtspersoon; meestal treedt hij alleen op „als orgaan van zo’n private rechtspersoon”.

Op de uitzonderingen kom ik nog terug (bl. 10); in de regel is het zo, dat burgerrechtelijk de daden van een ambt toegerkend moeten worden aan een organisatie met rechtspersoonlijkheid-naar-pivaatrecht in wier dienst die daden werden verricht. Er schuilt dan echter een bron van verwarring in de omstandigheid, dat deze rechtspersoon-naar-pivaatrecht (b.v. het rijk, de gemeen-

⁵ Vgl. Otto Mayer, „Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht” in Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband 1908, bl. 17 en Scholten-Bregstein, bl. 80.

⁶ Logemann, *Ovcr de theorie enz.*, bl. 78. Zie ook Vegting, *Het algemeen nederlands administratiefrecht I*, 1954, bl. 170–175 en Donner, *Nederlands Bestuursrecht I*, 1953, bl. 112.

te) ook in haar publiekrechtelijk aspect weer vatbaar is voor personificatie.⁷ Men zegt niet alleen, dat de staat of de gemeente iets bezit, maar even goed, dat hij iets „wil”, b.v. dat de kinderen van een bepaalde leeftijd onderwijs volgen of dat een bepaalde rooilijn in acht wordt genomen. Onze Grondwet onthoudt zich van deze (secundaire) personificatie ten aanzien van provincie, gemeente en waterschap⁸, maar het vijfde en het zesde hoofdstuk gewagen van „lichamen”, die bevoegdheden hebben en besluiten en daarbij denkt men eer aan de „schappen” dan aan bestuurscolleges. Weliswaar voert de Wet op de Bedrijfsorganisatie de besturen en „organen” dier „schappen” handelend ten tonele (zie de artikelen 92 en volgende), maar de instellingswetten en -besluiten spreken een andere taal. Men zie b.v. het Instellingsbesluit Landbouwschap (Stb. 1954, nr. 54): aan *het landbouwschap* wordt overgelaten (art. 10), door *het landbouwschap* op te leggen heffingen (art. 14). Hecht men aan deze terminologie bijzondere betekenis, dan moet men de „schappen” ook weer „publiekrechtelijke (rechts-)personen” noemen.

In het vervolg van dit praeadvies zal ik de hiervoor beschreven, ongebruikelijke terminologie laten voor wat zij is en de termen „rechtspersoon” en „rechtspersoonlijkheid” bezigen in de zin van wat Vegting noemt: rechtspersoonlijkheid-naar-privaatrecht. Op *dé* rechtspersoonlijkheid heeft de vraag welke ter beantwoording staat, ook ongetwijfeld het oog en wanneer nederlandse schrijvers de uitdrukking „publiekrechtelijke rechtspersonen” bezigen, dan gaan de gedachten meestal niet naar de „ambten”, noch naar een bijzondere soort van rechtspersoonlijkheid voor overheidsinstellingen, zoals frans en duits recht die kennen⁹, maar naar de overheidscorporaties en -instellingen als species van het genus rechtspersoon-naar-privaatrecht. Voor deze indeling kan men tot op zekere hoogte aanknopen bij de terminologie van art.

⁷ Vgl. Logemann, als voren, bl. 106—109.

⁸ Behalve in art. 79, alwaar sprake is van geschillen tussen provinciën onderling, provinciën en gemeenten enz. Zie daarover De Monchy, Handboek voor het nederlandse provincierecht, 1947, bl. 202 voetnoot en 336.

⁹ Donner, Ned. Bestuursrecht I, bl. 122—123.

1690 B.W., een bepaling die in de loop der jaren al vele interpretatieve kunstbewerkingen heeft ondergaan.¹⁰ Het artikel onderscheidt vier soorten van zedelijke lichamen, waarvan er één — n.l. die welke als zodanig zijn ingesteld op openbaar gezag — de bijzonderheid vertoont, dat zij bij het wegvallen van alle leden blijft voortbestaan (art. 1699 B.W.). Deze soort zou dus aanspraak kunnen maken op een eigen naam en het epitheton „publiekrechtelijk” is daarvoor bruikbaar in zoverre het doet uitkomen, dat bedoeld wordt op lichamen, die zijn opgericht met hantering van een bevoegdheid, welke niet aan de burger toekomt. Lichamen die in het leven zijn geroepen met toepassing van een procedure, waarvan ook particulieren gebruik kunnen maken, kunnen dan privaatrechtelijke rechtspersonen heten, al zijn zij opgericht door „het openbaar gezag” in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van een rechtspersoonlijkheid bezittend (openbaar) lichaam. Men dient bij het gebruik van deze termen echter wel te bedenken, dat zij uitsluitend betrekking hebben op de wijze van ontstaan van de rechtspersoon en niets leren omtrent de aard, structuur of bevoegdheden van het lichaam, noch omtrent het daarvoor geldende regiem. De wet kan een lichaam oprichten, dat volkomen identiek is met een privaatrechtelijke rechtspersoon, of één, dat geen enkele bevoegdheid bezit, die niet ook aan iedere burger toekomt, — zij kan ook de bijzondere bevoegdheden, waarmede een openbaar lichaam bij zijn totstandkoming werd uitgerust, aan dat lichaam ontnemen¹¹ en omgekeerd een rechtspersoon, aan welker totstandkoming de overheid part noch deel gehad heeft¹²

¹⁰ Zie hierna, bl. 31.

¹¹ D'Ablain van Giessenburg (De ridderschappen in het Koninkrijk der Nederlanden 1873) vermeldt, dat Thorbecke na de grondwetsherziening van 1848 van mening was, dat met het einde van de publiekrechtelijke taak der ridderschappen, ook de eis vervallen was, dat vernieuwing of wijziging van haar reglementen koninklijke goedkeuring behoeft. Het is mij niet duidelijk, waarop deze opvatting steunt. Vgl. De Bosch Kemper, Ned. Staatsrecht en Staatsbestuur, 1865, bl. 116.

¹² Zulke lichamen komen overigens minder voor dan men denkt. De coöperatieve vereniging en misschien zelfs de stichting kunnen niet worden opgericht dan met medewerking van een notaris, die in art. 1 Notariswet terecht een „openbaar ambtenaar” heet. Vgl. J. M. Polak, De Wet op stichtingen, 1956, bl. 20/21.

bekleden met publiekrechtelijke bevoegdheden. In zoverre zijn de termen „publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen” misleidend. Hetzelfde kan worden ingebracht tegen iedere andere indeling der rechtspersonen in publiek- en privaatrechtelijke, welke de wijze van totstandkoming als criterium bezigt.¹³ Het criterium is zuiver formeel, brengt ongelijksoortige grootheden onder één hoofd en splitst gelijksoortige van elkaar af. Dit wordt vooral duidelijk, wanneer men, zoals gebruikelijk is, ook de niet in art. 1690 B.W. genoemde stichtingen in de indeling betreft. Deze komen dan terecht bij de „privaatrechtelijke” rechtspersonen, maar haar vorm is zo soepel, dat zij vrijwel ieder type van organisatie kan omvatten; in ieder geval (ook na de invoering van de Wet op stichtingen) allerlei lichamen van een soort die ook wel „op publiekrechtelijke wijze” in het leven worden geroepen. Waarin verschilt b.v. de bij een wet van 5 januari 1950 (Stb. K. nr. 5) ingestelde organisatie voor zuiver wetenschappelijk onderzoek van een stichting?¹⁴

Een materieel onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen wordt aangegeven door Meijers in zijn bekende noot onder het arrest H.R. van 29 dec. 1911 inzake de invordering van hoofdelijke omslag van doopleden der Nederlands Hervormde Kerk (W. 9272). „Het grote verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties is dat de eersten, anders dan de laatsten dwanggemeenschappen zijn, d.w.z. gemeenschappen, waartoe personen kunnen behoren, die niet vrijwillig zijn toegetreden. Een staatskerk kan misschien als een zodanige dwanggemeenschap door het recht erkend worden, zodra echter de wet alle kerkgenootschappen gelijk stelt, kunnen zij slechts privaatrechtelijke lichamen zijn”.

¹³ Meijers verdeelt in zijn praeadvies voor de Commissie voor de vergelijkende studie van het recht van België en van Nederland (1947) de zedelijke lichamen in publiek- en privaatrechtelijke naar gelang zij al dan niet *bij verordening* zijn ingesteld of erkend. Scholten-Bregstein definieert de zuiver privaatrechtelijke rechtspersonen als de zodanige, die hun bestaan danken aan de wilsverklaringen van particuliere personen (bl. 131—133).

¹⁴ Zowel Van der Tempel (Bestuurswetenschappen 1951, bl. 221) als Simons (Ned. Bestuursrecht I, bl. 375) spreken dan ook van „*stichtingen* voor zuiver wetenschappelijk onderzoek”.

Hier heeft men inderdaad te maken met een kenmerkend onderscheid, dat echter met de woorden „dwang-gemeenschap” en (b.v.) „vrije” of „open” gemeenschap reeds afdoende getypeerd is, zodat er geen nut in gelegen schijnt daarvoor de termen publiek- en privaatrechtelijk in de plaats te stellen. Die woorden gaan nu eenmaal beladen met een zekere gevoelswaarde, zoals reeds blijkt uit de animo waarmede men kan twisten over de vraag, of de kerkgenootschappen al dan niet „van publieken rechte” zijn, hoewel het antwoord op die vraag geen enkele consequentie schijnt mede te brengen.¹⁵ Mocht men menen, dat het op een minder gevoelig terrein wel anders zal toegaan, dan behoeft men de bekende studie van Struycken over „De gemeenten en haar gebied” maar op te slaan om te ontwaren, dat ook daar het sentiment troef is.

Dit betoog over de juridische vorm van intercommunale samenwerking moet een goed deel van zijn kracht ontleenen aan de stelling, dat de privaatrechtelijke rechtspersoon qua talis ontsierd wordt door een verwerpelijke „karaktertrek”, n.l. hebzucht. Vooral de naamloze vennootschap is in het overheidsbestel misplaatst: zij berooft de daarin ondergebrachte onderneming zelfs van alle zelfstandige waarde; deze „is nog slechts middel tot bereiking van het ene doel: winstbejag”. De eigenaardige verschrijving, waaraan de auteur ten offer valt — hoe kan winstbejag een doel zijn? — verraaft, dat hij zich door gevoels laat meeslepen en men verbaast zich dan ook niet over de vernietigende conclusie: zodra een bepaald algemeen belang het doelwit is, past niet langer de privaatrechtelijke verenigingsvorm, en de naamloze vennootschap, de commerciële verenigingsvorm het allerminst.¹⁶ De schrijver moge echter naar Oppenheim's woord bij het uitkleden van de naamloze vennootschap „zelfs het hemd niet gespaard hebben”¹⁷, praktische bestuurders konden de commerciële organisatie zelf in deze schamele toestand wel waarderen en de ervaring heeft niet bevestigd, dat een overheidsbedrijf in vennootschapsvorm door winstbejag

¹⁵ Vgl. Van der Pot, *Handboek Ned. Staatsrecht* 1953, bl. 445.

¹⁶ Struycken, *De gemeenten en haar gebied*, 1912, bl. 19–21.

¹⁷ Oppenheim-Van der Pot I, bl. 704.

moet worden bevangen.¹⁸ De storm schijnt thans wel geluwd (zie hierna bl. 53) en de achterdocht heeft zich merkwaardigerwijze verplaatst van de naamloze vennootschap naar de bij uitstek „ideële” rechtspersoon, de stichting. Dat deze vanwege haar „privaatrechtelijk karakter” in het overheidsbestel niet zou passen, is reeds daarom niet waarschijnlijk, dewijl de stichting in het geheel geen „karakter” heeft: zij is, wat de statuten van haar maken.

Helaas moet echter worden erkend, dat de overheidsstichting — met name die, welke vanwege het rijk is opgericht — haar slechte reputatie niet onverdiend heeft gekregen: het is met haar min of meer zo gesteld als met het kind, welks geboorte voor de vader verborgen is gehouden (zie art. 308 B.W.). Dit geldt vooral voor die stichtingen, bij welke oprichting de overheid zich op een afstand heeft gehouden, zodat men, de stichtingsakte opslaande, de indruk zou krijgen, dat enige willekeurige personen, die toevallig een ambtelijke positie bekleden, zich geroepen hebben gevoeld een deel van hun vermogen af te zonderen.¹⁹

Treedt de minister zelf in kwaliteit naar voren, dan behoeft men tenminste niet aan een maskerade te denken, maar er blijven toch wel enkele vragen. De heersende leer is immers, dat de Kroon niet zonder wettelijke machtiging een rechtspersoon sui generis kan oprichten (zie onder V); maakt de minister gebruik van de gelegenheid, die de rechtspersoonlijkheid des rijks hem biedt om als vertegenwoordiger van het rijk een stichting in het leven te roepen, dan kan dat de indruk wekken van een poging om, met voorbijgaan van de staten-generaal, een lichaam te creëren, dat aan iedere controle, behalve de ministeriële, ontsnapt. Het behoeft echter niet zo te zijn.

¹⁸ Zie Dr. B. van den Tempel Jzn., *Publieke en semi-publieke ondernemingen*, 1935, bl. 60 en D. Simons, *Gemeentebedrijven*, diss. Leiden 1939, bl. 153.

¹⁹ Zie H. M. Zwart, *Privaatrechtelijke instellingen in de landbouw-crisis-wetgeving*, diss. G. U. Amsterdam 1937, bl. 21–22. Het eerste-kamerlid Mendels vestigde op deze praktijk de aandacht met de woorden: Enige tijd geleden zag ik in de Nederlandse Staatscourant, dat een zekere mijnheer Louwes een bepaald gedeelte van zijn vermogen heeft afgezonderd en daarmede een stichting in het leven heeft geroepen, welke een bepaalde overheidstaak gaat behartigen. Gaat dat zo maar, Mijnheer de Voorzitter?

Het amortisatiesyndicaat dankte zijn bestaan aan een wet (Stbl. 1832, nr. 59), een wet echter, die naar het oordeel van De Bosch Kemper niet door een constitutioneel minister voorgesteld, noch door een constitutioneel gezinde volksvertegenwoordiging aangenomen had mogen worden²⁰, — de statuten van een overheidsstichting kunnen daarentegen alles bevatten wat men in het belang van een openbaar en regelmatig beheer maar zou kunnen wensen.

Vegting wees, zoals wij zagen, op het feit, dat een rechtspersoon-naar-publiekrecht (ambt) slechts bij uitzondering tevens rechtspersoon-naar-privaatrecht is. Deze uitzonderingen worden in de laatste tijd talrijker tengevolge van de herhaalde toekenning van rechtspersoonlijkheid aan collegiale ambten: sociaal-economische raad, sociale verzekeringsraad, centrale raad voor de volksgezondheid. Ik kan die praktijk niet toejuichen. Theoretisch is er inderdaad geen dwingende reden, waarom een ambt steeds geconstrueerd zou moeten worden als „orgaan” (vertegenwoordiger) van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, het ambt kan ook zelf rechtspersoon zijn.²¹ Met de figuur van de *corporation sole* zijn nederlandse breinen echter nog weinig vertrouwd en het lijkt mij weinig gelukkig om haar te introduceren in de vorm van rechtspersoonlijkheid bezittende colleges. Dat het ambt een eigen bestaan leidt los van de functionaris, is wel bekend en men zal dus ook niet zoveel moeite hebben met de figuur, dat het ambt-rechtspersoon blijft voortbestaan, al is er niemand meer te bekennen die dat ambt bekleedt. Maar het moet dan niet uitgerekend „raad” of „commissie” heten. Anders dan Oud, kan ik mij zeer wel een gemeente voorstellen, die geen enkele inwoner telt; zulke gemeenten hebben, zoals de schrijver ook wel weet, in Nederland rechtens en feitelijk bestaan en niet alleen

²⁰ Staatskundige Geschiedenis van Nederland tot 1830. (1868), bl. 585.

²¹ Vgl. Logemann, Over de theorie, bl. 105, Böhrling, Het leerstuk der vertegenwoordiging, diss. Leiden 1954, bl. 32–37; Toe Water, N.J.B. 1952, bl. 291–294 en Oppenheim-Van der Pot III, bl. 126.

bij vergissing, maar tientallen jaren lang²² — een college zonder leden gaat daarentegen mijn verbeeldingskracht te buiten. Daarom vind ik het niet zo vreemd als Van der Pot, dat de wetgever in 1931 de gemeenten dwong om, wanneer voor een intercommunale instantie rechtspersoonlijkheid begerd wordt, die instantie om te zetten „in een orgaan van een lichaam, dat overigens nergens toe dient”. Zo'n lichaam heeft dan in ieder geval het nut aanschouwelijk te maken, dat de rechtspersoon niet staat of valt met de aanwezigheid van een uit fysieke personen bestaand college. Dat de figuur van de rechtspersoonlijkheid bezittende sociaal-economische raad reeds verwarde beschouwingen inspireert, blijkt uit de commentaar op de Wet op de Bedrijfsorganisatie van Van Eykern en Balkenstein. De raad was, zoals bekend, in het oorspronkelijke wetsontwerp geprojecteerd als „orgaan” van een „Algemene Organisatie voor het Bedrijfsleven”, welk lichaam echter met de eerste nota van wijzigingen uit het ontwerp verdween. Het orgaan, dat overbleef en toen tot rechtspersoon werd gestempeld (art. 1, lid 3 wet B.O.) moet nu volgens genoemde auteurs „gezien worden als orgaan van een openbaar lichaam voor het bedrijfsleven in het algemeen, welk lichaam in de wet niet meer wordt genoemd, maar waarvan het bestaan door de wet wordt verondersteld”.²³ Ik vrees, dat men met de rechtspersoonlijkheid van de centrale raad voor de volksgezondheid — een college, dat ternauwernood over eigen middelen beschikt — nog minder goed raad zal weten.

III. OPENBARE LICHAMEN EN INSTELLINGEN.

De ter behandeling staande vraag laat zich met een onderscheid tussen publiek- en privaatrecht wijselijk niet in. Zij gewaagt in het algemeen van overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven, maar daarmee zijn wij van de

²² Oud, Handboek voor het nederlands gemeenterecht I, 1956, bl. 43 en 49. De gemeenten Den Tempel (ingelijfd bij Berkel, S. 1855, nr. 83) en Vennip (ingelijfd bij Hillegom, S. 1855, nr. 96) hebben nooit inwoners gehad; er stonden zelfs geen gebouwen.

²³ De Wet op de Bedrijfsorganisatie I, 1955, bl. 253. Daartegen Van Setten, Sociaal-economische wetgeving 1956, bl. 318-319.

terminologische moeilijkheden nog niet af. De rekbare term „instelling” laat zich voor alles en nog wat gebruiken en de rechtsgeleerde literatuur bezigt hem dan ook in velerlei zin. Reserveert men de benaming voor organisaties die (reeds) rechtspersoonlijkheid bezitten — zoals Scholten en Van der Grinten doen²⁴ — dan heeft de gestelde vraag geen zin, zodat wij deze beperkte opvatting terzijde kunnen laten. Veelal wordt echter ook onderscheid gemaakt tussen instellingen en lichamen. De toelichting op art. 2.1.1 lid 2 van het ontwerp-Meijers leert daaromtrent het volgende: „Het tweede lid heeft betrekking op andere (dan de in het eerste lid genoemde) lichamen en instellingen, aan wie een deel der overheids-taak is opgedragen. Dit deel der overheidstaak kan bestaan in verordenende en besturende bevoegdheid, maar kan ook in het innen of uitgeven van overheidsgelden of in andere zuiver administratieve werkzaamheden bestaan. Zodanige takken van dienst worden, ook al hebben zij rechtspersoonlijkheid, gewoonlijk niet als lichamen, maar als instellingen aangeduid. Zo kent men openbare instellingen van weldadigheid, instellingen als pensioenfondsen, Rijkspostspaarbank, enz.”

Men ziet, dat de scheidslijn niet scherp wordt getrokken, terecht niet. Bij de lichamen staat het overheidskarakter voorop, bij de instellingen valt eer te denken aan van overheidswege aangeboden diensten, maar wanneer men te maken krijgt met organisaties van wier diensten het publiek noodgedwongen gebruik moet maken, biedt zelfs het criterium der „verordenende bevoegdheid” onvoldoende houvast.²⁵ Donner wenst tot de „openbare lichamen” alleen te rekenen die organisaties, waarbij — anders dan bij de openbare instelling — „althans de rudimenten van een verbandsgedachte aanwezig zijn”²⁶ — een kenmerk dat in de praktijk heel wat speling laat — en leert vervolgens: „de openbare lichamen hebben overeenkomstig hun aard als correlaten van ‚zelfstandige’ en

²⁴ Scholten-Bregstein, bl. 92; Van der Grinten, Ned. Bestuursrecht 1932, bl. 58. Anders Donner, Ned. Bestuursrecht 1953, I, bl. 121—124.

²⁵ Vgl. Stellinga, Wetgeving door de Nederlandse Bank N.V., Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1955, bl. 365.

²⁶ Ned. Bestuursrecht I, 1953, bl. 132.

„eigenaardige” gemeenschappen, steeds rechtspersoonlijkheid, eigen begrotingsrecht en in de regel ook eigen inkomsten”. Mag men dit nu ook omkeren en zeggen, dat de wettelijke kwalificatie „openbaar lichaam” het daarmee aangeduide lichaam tot rechtspersoon stempelt? Het lijkt moeilijk vol te houden. In het woord „lichaam” zit de rechtspersoonlijkheid niet opgesloten (vandaar dat de Wet gemeenschappelijke regelingen voortdurend spreekt van „rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam”); hoe kan het woord „openbaar” daaraan iets veranderen? De nederlandse orde van advocaten in volgens art. 17, eerste lid van de Advocatenwet „een publiekrechtelijk lichaam in de zin van de (tegenwoordige) artikelen 159–161 Grondwet”, mitsdien blijkens het opschrift van het vijfde hoofdstuk ook een „openbaar lichaam” — en als zij reeds uit dien hoofde tevens rechtspersoon ware, had art. 17, derde lid Advocatenwet dat niet nog eens behoeven te zeggen. Niettemin schijnt bij de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie aangenomen te zijn, dat de „schappen” als openbare lichamen in de zin van het opschrift van Hoofdstuk V Grondwet vanzelfsprekend rechtspersoon waren: alleen aan de sociaal-economische raad, die men niet kon zien als „openbaar lichaam” (zij was immers het overgebleven orgaan van een verdwenen lichaam) werd met zoveel woorden rechtspersoonlijkheid toegekend.²⁷

Men kan het echter ook zo stellen, dat de S.E.R. juist tengevolge de toekenning van rechtspersoonlijkheid een „openbaar lichaam” geworden is. Dan bezigt men de term in de betekenis die Vegting daaraan hecht: „ieder overheidsorgaan of complex van nauw samenhangende overheidsorganen, aan hetwelk (privaatrechtelijke) rechtspersoonlijkheid is toegekend”.²⁸ Dit lijkt mij een zeer bruikbare terminologie. Wij behoeven dan niet te zoeken naar een, moeilijk te traceren, scheidslijn tussen (openbare) instellingen en (openbare) lichamen, en kunnen de rekbare term „instellingen” opvatten als de algemene benaming voor ieder onderdeel van het overheidsappa-

²⁷ Vgl. Van Eykern en Balkenstein I, 1955, bl. 253 en 223, een bedrijfslichaam is een openbaar lichaam en bezit *mitsdien* rechtspersoonlijkheid. Zie ook Scholten-Bregstein, bl. 129 en hierna bl. 36.

²⁸ Het algemeen ned. administratiefrecht I, bl. 161 en 331.

raat, dat zich daarin aftekent als een min of meer zelfstandige eenheid. Is zo'n eenheid toegerust met rechtspersoonlijkheid, dan is zij tevens „openbaar lichaam”. Dit geldt ook voor de „staat” — d.w.z. het rijk in Europa van art. 2 Grondwet en het land Nederland van art. 2 Statuut — die in de opvatting van Donner „meer is dan een openbaar lichaam” en ook in de wetgeving soms als een afzonderlijke grootheid naast de openbare lichamen wordt gesteld.²⁹

Aan de begrippen „dienst” en „bedrijf” behoeven wij niet veel woorden te wijden. „Dienst” (of „tak van dienst”) is een passende benaming voor een organisatorische eenheid, die haar taak verricht in ondergeschiktheid aan een buiten en boven haar staand hoger gezag; en de benaming „bedrijf” duidt op een dienst die is ingesteld op het behalen van winst of althans op rentabiliteit.³⁰

Naar de letter van de gestelde vraag zouden wij geen aandacht behoeven te schenken aan de lichamen, die als rechtspersoon worden opgericht teneinde een taak ter hand te nemen, welke tot dusver niet door enige „overheidsinstelling” werd vervuld. Het is duidelijk, dat dit niet de bedoeling kan zijn en evenmin zullen wij halt houden voor de lichamen, die reeds als rechtspersoon bestonden aler zij in het overheidsbedrijf werden ingeschakeld. Wanneer men er toe komt regelen te stellen omtrent de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan overheidsinstellingen, dan zullen die regelen — voorzover zij beperkingen inhouden — generlei effect sorteren indien daarnaast de mogelijkheid om reeds bestaande rechtspersonen met een taak te belasten onbeperkt open blijft. Bij de redactie van art. 29 der Wet op stichtingen

²⁹ Ned. Bestuursrecht 1953, I, bl. 132. De staat, volgens art. 1 der Wet overheidsaansprakelijkheid bezettingshandelingen een „publiekrechtelijk lichaam”, is voor de Ambtenarenwet (art. 2 lid 2) en de Wet op stichtingen (art. 29 lid 1) geen „openbaar lichaam”, maar de Wet gemeenschappelijke regelingen, en de Wet belastingheffing overheidsbedrijven (Stb. 1956, nr. 356) gaan evenals de ontwerpen-Pachtwet en -O.D.O.L. kennelijk van een andere gedachte uit.

³⁰ Van den Tempel, Publieke en semi-publieke ondernemingen, bl. 4-5 en Simons, Gemeentebedrijven, bl. 13.

heeft men rekening gehouden met de omstandigheid, dat een lichaam als overheidsstichting kan worden onderkend aan de hand van twee criteria: de hoedanigheid der oprichters en de taak van het lichaam. Deze laatste lijkt mij zelfs beslissend. De hoedanigheid der oprichters (ambt, indien het een publiekrechtelijke, openbaar lichaam indien het een privaatrechtelijke rechtspersoon betreft) geeft een belangrijke aanwijzing omdat de overheid die aan de oprichting heeft deelgenomen ook wel geïnteresseerd zal zijn in de taak en deze dus blijkbaar ook tot haar terrein rekent. Daar zal dan echter bij moeten komen, dat de bemoeienis van de overheid niet met de oprichting beëindigd is; is de instelling blijvend aan toezicht onderworpen, dan mag men aannemen, dat haar werkzaamheid althans ten dele op het terrein van de overheid ligt. Aan de andere kant is onderwerping aan een zeker overheidstoezicht op zichzelf niet voldoende om een instelling tot overheidsinstelling te stempelen: een levensverzekeringsmaatschappij noemt men geen overheidsinstelling. Hoe moet men oordelen over organisaties die een inrichting van onderwijs onderhouden? In haar eigen ogen behartigen die organisaties meestal niet een taak die normaliter door de overheid vervuld zou moeten worden, maar ik zou — zonder daarmede iets te willen zeggen omtrent de vraag op wiens weg de verzorging van het onderwijs ligt — zulke organisaties voorzover zij een „gelijkgestelde” school onderhouden of subsidie ontvangen, toch niet bij voorbaat buiten het terrein van de overheidsinstellingen willen sluiten. Ook overigens lijkt het mij voor ons doel aangewezen uit te gaan van een definitie die zo ruim mogelijk is, waartoe aan de categorieën die — met betrekking tot stichtingen — in art. 29 Wet op stichtingen omschreven zijn, nog twee andere waren toe te voegen: (bovenaan) de lichamen die met overheidsmacht in de volle zin des woords zijn toegerust (waarbij de strafwetgevende bevoegdheid als criterium kan dienen) en — onderaan — de lichamen die als particuliere instelling begonnen, geruisloos door de overheid zijn geannexeerd.

Zo komen wij tot vier groepen.

- 1e) instellingen, waaraan — d.w.z. aan „ambten” waarvan — de bevoegdheid is toegekend om de overtreding van door haar gestelde regelen te stempelen tot een strafbaar feit. De belangrijkste van deze lichamen — staat, provincie, gemeente — zal men niet licht „instelling” noemen omdat zij — naar hun type — a.h.w. van nature gegeven zijn; daarnaast staan echter andere, waarvan men zeer wel weet, dat zij er in een recent verleden nog niet waren en door de mens bewust zijn „ingesteld”: de sociaal-economische raad, de „schappen” en de lichamen, welke zijn opgericht met toepassing van de regelen omtrent intercommunale samenwerking of, sedert 1950, van de Wet gemeenschappelijke regelen.
- 2e) instellingen, welke uitsluitend of mede zijn opgericht door de overheid of vanwege een overheidslichaam en aan de overheid verantwoording schuldig zijn. Als voorbeelden noem ik twee rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen: 1e. de organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (door de overheid opgericht bij een wet, Stb. K nr. 5) en 2e. de Stichting Nationaal Luchtvaartlaboratorium (Zie Stb. 1937 nr. 523).
- 3e) particuliere instellingen, die bij of krachtens de wet met een gedeelte van de overheidstaak zijn belast. Onder dit hoofd behoren, naast de zoëven genoemde instellingen tot onderhoud van gelijkgestelde scholen, de talrijke verenigingen en stichtingen, waarvan het ministerie van landbouw zich bedient, zoals:
- a) de organisaties, bevoegd tot het verstrekken van merken, tekenen en bewijsstukken ten behoeve van de kwaliteitscontrole op exportprodukten, art. 8—10 Landbouwuitleverwet en Landbouwuitleverbesluit 1946 (Algemene voorwaarden) — b) de erkende stamboekverenigingen van de Paardenwet 1939 — en c) de z.g. provinciale gezondheidsdiensten voor dieren van de Wet bestrijding tuberculose onder het rundvee (zie sociaal-economische wetgeving 1955, bl. 46). De Uitvoeringsbesluiten „autovervoer goederen” en „goederenvervoer binnenscheepvaart” kennen soortgelijke figuren. Zij bevatten beide een tamelijk

uitvoerige regeling betreffende de mogelijkheid van overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden aan „lichamen of rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen, welke voldoende waarborgen bieden voor een juiste uitoefening van die bevoegdheden” (Stb. 1954, nr. 6, art. 84 e.v.; Stb. 1954, nr. 7, art. 26 e.v.). Met toepassing van eerstgenoemde regeling zijn b.v. ingeschakeld de Stichting Nederlandse Internationale Wegvervoer Organisatie (vergunningen voor grensoverschrijdend beroepsvervoer) en de Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (inschrijving binnenlands eigen vervoer).

- 4e) particuliere instellingen die, hoewel niet bij of krachtens de wet met een gedeelte van de overheidstaak belast, in feite in het overheidsapparaat zijn geïncorporeerd. In de 19e eeuw heeft zulk een proces zich langs contractuele weg voltrokken ten aanzien van de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij, zodat ten tijde van haar liquidatie (1937) de meerderheid der aandelen in handen was van het rijk.³¹ Een soortgelijke ontwikkeling valt ook waar te nemen bij instellingen van bescheiden afmetingen (b.v. tot onderhoud van een speeltuin) die zich in verband met de behoefte aan subsidie genoopt zien een gestadig toenemende invloed van het gemeentebestuur op haar beleid te aanvaarden. Blijkens een door Rinnooy in zijn commentaar op de Pensioenwet (bl. 34) vermelde beslissing van de Pensioenraad van 7 juli 1937 houdt dit college rekening met de mogelijkheid, dat een particuliere instelling tot een gemeentelijke instelling in de zin van de Pensioenwet (art. 4, eerste lid, onderdeel 1) wordt doordat de gemeente op zodanige wijze in het beheer ingrijpt, dat de instelling sedertdien door de gemeentelijke overheid wordt geregeerd.

Niet alle lichamen die onder één der vier voorgaande categorieën behoren, zijn voor ons doel van gelijke betekenis. Het zijn vooral de categorieën 2) en 3), die de vraag doen rijzen, of het overheidsapparaat in Nederland

³¹ Zie Ned. Bestuursrecht II, 1953, bl. 394—398.

niet een beeld toont van onnodige juridische verbrokkeling, welke in ernstige mate afbreuk doet aan de overzichtelijkheid en aan de mogelijkheid van tot in alle uithoeken doordringende controle. Vooral met het oog op dit laatste belang verdienen de motieven, waarmede de rechtspersoonlijkheid van overheidsinstellingen verdedigd of aanbevolen pleegt te worden, kritische beschouwing.

IV. MOTIEVEN VOOR TOEKENNING VAN RECHTSPERSOONLIJKHEID.

Zo goed als in iedere andere organisatie van enige omvang laten zich binnen het geheel van het apparaat der overheid zekere min of meer gesloten eenheden onderkennen, wier optreden gepaard gaat met allures, die de jurist aan rechtspersoonlijkheid doen denken. De gebouwen, het materiaal, de vervoermiddelen die vanwege de moederorganisatie ter beschikking van zo'n eenheid zijn gesteld, heten gebouwen etc. „van” het departement, de dienst, de afdeling, het bureau enz. al is van rechtspersoonlijkheid en dus van eigen vermogen bij deze instellingen geen sprake.³² Haar personeel vertoont dan soms nog de neiging tot vorming van „eigen kasjes” of „fondsjes”, waarvan de positie na verloop van tijd meer puzzles pleegt op te leveren dan voorbeelden van zakelijk financieel beheer. Een oppervlakkige blik op het, overigens onoverzienbare, heil der overheidsinstellingen leert alras, dat de toekenning van rechtspersoonlijkheid door zeer uiteenlopende motieven wordt bepaald. Voor de lichamen die de belangen ener territoriaal bepaalde mensengroep in haar geheel verzorgen, behoeft de rechtspersoonlijkheid naar het schijnt geen verklaring of rechtvaardiging en hetzelfde geldt wel voor doelcorporaties, waaraan binnen zekere grenzen het recht toekomt om naar eigen

³² Onbeholpen is de stijl van besluiten zoals er jaarlijks vele geslagen worden op het ministerie van onderwijs (I), houdende aanstelling van universitaire ambtenaren „bij de medische heekunde, bij de analytische scheikunde — bij de bacteriologie” etc. Die wetenschappen komt men aan onze universiteiten niet tegen in zodanige vorm, dat men zich daarbij kan vervoegen.

inzicht belastingen te heffen. De vragen rijzen eerst bij de diensten.

Ik zal te dezer plaats niet ingaan op de positie van diensten die verzorgd worden door verschillende openbare lichamen in onderlinge samenwerking of in samenwerking met particuliere organisaties. In deze gevallen ligt de oprichting van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam min of meer voor de hand, althans wanneer die verzorging voor gezamenlijke rekening geschiedt. Wanneer wij straks de geldende wetgeving in beschouwing nemen (hierna onder V en VII) zal weliswaar blijken, dat deze soms in geval van samenwerking noopt tot de oprichting van een rechtspersoon, hoewel daaraan zakelijk geen behoefte bestaat, maar dit is niet de kwestie die ons in de eerste plaats bezighoudt. Voorlopig kunnen wij ons beperken tot de motieven van meer algemene aard, die zich ook doen gelden ten aanzien van instellingen, wier werkzaamheid beperkt blijft tot de huishouding van één gezagscorporatie. Gemeenlijk vangt de verklaring van het feit, dat een dienst rechtspersoon is, — of het betoog, dat hij er een behoorde te zijn — aan met de stelling, dat het lichaam behoefte heeft aan zelfstandigheid en soms is het verhaal daarmee ook uitgeput. Nu is „zelfstandigheid” een groot woord, geschikt om indruk te maken op een publiek, dat geneigd is sympathie te schenken aan ieder streven naar emancipatie, maar als argument voor de toekenning van rechtspersoonlijkheid van twijfelachtig gehalte. De burgerrechtelijke persoonlijkheid is immers voor zelfstandigheid evenmin een vereiste als een waarborg.

De kamers der staten-generaal, de rechterlijke colleges en de algemene rekenkamer zijn geen van alle rechtspersoon; daarentegen kunnen gemeentelijke stichtingen vaak geen „pap” zeggen zonder de medewerking van het gemeentebestuur.³³ Deze sprekende voorbeelden ten spijt heeft de bekoering, welke het woord „zelfstandigheid” omgeeft, zich medegedeeld aan het woord „rechtspersoonlijkheid”. „Juridische zelfstandigheid” wordt soms, los van de zakelijke motieven die daarvoor kunnen pleiten,

³³ De Goede, Het gebruikmaken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen. Geschriften Veren. voor adm. recht 34, bl. 17.

begeerd als iets, dat op zich zelf waarde heeft: men beschouwt het als een eerste stap naar ontvoogding uit hinderlijke bemoeienissen van politieke of ambtelijke „bureaucratische” instanties. Dit geeft aan de discussies over het vóór en tegen van rechtspersoonlijkheid dikwijls iets van een debat, waarbij de werkelijke motieven niet ter tafel komen. Het woord „zelfstandigheid” dekt trouwens zoveel uiteenlopende verhoudingen, dat zij die het in de mond nemen, zich niet eens altijd helder bewust behoeven te worden van hun eigen beweegredenen. De werkelijkheid leert in elk geval, dat diensten met een volkomen gelijksoortige taak hier rechtspersoon zijn, maar ginds niet en ook binnen het raam van één gezagscorporatie stuit men vaak op moeilijk verklaarbare verschillen. Het meest sprekende motief — consequente financiële afscheiding — speelt slechts een ondergeschikte rol. „Een industrieel concern moge een dochteronderneming kunnen laten failleren, voor overheidsinstellingen bestaat die mogelijkheid zelfs niet, wanneer ze in de N.V.-vorm gegoten zouden zijn”, zegt Prof. Abram Mey, en al is dit in zijn algemeenheid misschien aanvechtbaar, zolang het openbaar nut van een instelling erkend wordt, zal de overheid die in haar bestuur betrokken was, de schuldeisers meestal niet ongetroost naar huis kunnen zenden.³⁴ Het is zelfs niet ongewoon, dat de overheid zich juist uitdrukkelijk verbindt om eventuele tekorten bij te passen (zie b.v. S. 1938, nr. 522; 1939, nr. 1522, 1953, nr. 149).

Niet beperking van de aansprakelijkheid der openbare kassen, maar veeleer het omgekeerde motief doet zich gelden wanneer een instelling van rechtspersoonlijkheid wordt voorzien teneinde aan het publiek zekerheid te geven, dat de aan die instelling geschonken gelden inderdaad besteed zullen worden voor het door de schenkers beoogde doel. In de instelling van weldadigheid — te onzent rechtspersoon krachtens art. 5 Armenwet — ziet Otto Mayer zelfs het oorbeld van de „öffentliche Anstalt”³⁵; het moet voor de milddadige burger vaststaan, dat zijn gift niet spoorloos kan verdwijnen in de algemene middelen. Een moderne verwante figuur is de rechtspersoon, die niet dient om toekomstige schenkers

³⁴ Prof. Dr. Abram Mey, Bestuurswetenschappen 1956, bl. 415.

³⁵ Als onder 5, bl. 73, 74.

aan te trekken, maar tot geruststelling van schenkers die reeds ten tonele zijn verschenen. Zo zijn er verschillende stichtingen tot beheer van zgn. tegenwaardegelden, die met een bepaalde bestemming geschonken zijn in het kader van het Marshall-plan. Men zie ook de wet in Stb. 1955 nr. 149 betreffende een schenking van de Kellogg-Foundation ter bevordering van het toegepast wetenschappelijk onderzoek inzake landaanwinning.

Zoals het vermogen van de instellingen van weldadigheid wel eens beschouwd wordt als „het goed der armen”, zo wordt het kapitaal van Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (art. 1 Pensioenwet 1922) wel gezien als „het goed der ambtenaren”. De gedachte die hierachter schuilt is, dat de ambtenaren bijzondere zekerheid ontleen aan het bestaan van een, aan de algemene middelen onttrokken vermogen, waaruit hun pensioenen gekweten zullen worden — *pereat mundus*. Het is een vreemde en obsoleete visie. Men verstaat, dat een particuliere werknemer die straks pensioen hoopt te genieten, zich niet volledig veilig voelt bij een contractuele toezegging en prijs stelt op de vorming van een fonds, waarover zijn werkgever niet vrijelijk kan beschikken. Vandaar de eis van een afgezonderd vermogen, medezeggenschap in het beheer en deskundige controle (zie art. 6 en 10–15 Pensioen- en Spaarfondsenwet en art. 6 Pensioenwet Spoorwegambtenaren). Ook is begrijpelijk, dat de dienaar van een lager openbaar lichaam zekerheid put uit het bestaan van een fonds, dat slechts door een hogere wetgever kan worden opgeheven, zoals b.v. het geval was met de vroegere indische pensioenfondsen waarvan ook het beheer aan de indische wetgever onttrokken was (Stb. 1929, nr. 296). De vreemde historie dier fondsen — door Akkerman in Themis 1955 beschreven — demonstreert echter tevens duidelijk, hoe weinig zoiets betekent, wanneer de hogere wetgever zelf geen interesse meer in de zaak heeft. Het is dan ook moeilijk in te zien, welke extra-zekerheid de nederlandse rijks-ambtenaren zouden ontleen aan de aanwezigheid van een rechtspersoonlijkheid bezittend pensioenfonds, beheerd door een college, waarvan de leden door de Koning worden benoemd en ontslagen. Nu de burgerlijke ambtenaren — anders dan hun militaire collegae, zie Stb. K. nr. 672 — geen aanspraak hebben

tegenover het fonds, zou men eer veronderstellen, dat het fonds dient om het rijk te beschermen tegen zijn gewezen ambtenaren dan omgekeerd. Die ambtenaren zullen hun zekerheid moeten putten uit art. 72 der Grondwet, de algemene rechtsovertuiging en de wetenschap, dat de overheid de wet zal handhaven. De „overbodige traditie”³⁶ gelegen in de handhaving van een (rechtspersoonlijkheid bezittend) rijkspensioenfonds wordt zelfs lichtelijk absurd, wanneer men de eis gaat stellen van een waardevast pensioen.

Of is hier wellicht nog een geheel andere factor in het geding? Volgens Otto Mayer komen naast de instellingen van weldadigheid, ook die instellingen voor de status van rechtspersoon in aanmerking, „die darauf berechnet sind, *im Grossen fremde Gelder in Verwaltung zu nehmen und deshalb das besondere Vertrauen des Publikums geniessen sollen*. Nicht also die Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens (d.i. van de gezagscorporatie die de instelling heeft opgericht) als unmittelbaren Schuldners anzuzweifeln wäre, aber der Gedanke ist störend, nötigenfalls selbst auftreten und seine Rechte zur Geltung bringen zu müssen, damit die Mittel flüssig gemacht werden. Das erspart die Anstalt, welche diese Mittel durch ihr Recht zusammenhält und planmässig verwendet. Demgemäss finden wir die juristische Persönlichkeit bei Staatsbanken, Rentenbanken, Darlehenskassen, Depositenkassen, bei dem rechtsgesetzlichen Versicherungsanstalten der Invalidenversicherung, wie bei gemeindlichen Sparkassen und Leihhäusern”.³⁷ Ik kan niet zeggen, dat het mij duidelijk is. Indien de rechtspersoonlijkheid niet dient tot verhoging van het vertrouwen, waarom wordt dan speciaal gesproken van instellingen, die op grote schaal gelden van anderen in beheer nemen, en waarom is het een storende gedachte, dat het rijk of de gemeente zelf zijn rechten tot gelding brengt? Misschien is hier enige verwantschap met de opvatting van Donner die meent, dat dat de eigenaardigheid van instellingen „wier werkzaamheid een overwegend economisch of financieel karakter draagt... juist symptomatisch tot uitdrukking komt in de behoefte aan een eigen vermogen of eigen beheers-

³⁶ Meij, als onder 34.

³⁷ Als onder 5, bl. 74.

vormen".³⁸ De behoefte aan eigen beheersvormen zal ik niet bestrijden, van die aan een eigen vermogen (en dus aan rechtspersoonlijkheid) ben ik zo vlot niet overtuigd. Zou hetzelfde dan niet gelden voor de bedrijven, die veelal geen rechtspersoon zijn en waarvan te onzent een der belangrijkste, na in de bezettingstijd rechtspersoon te zijn geworden, enkele jaren geleden weer van die status werd ontdaan (zie Aanwijzingswet P.T.T. Stb. 1954, nr. 593, art. 1) ?

Men spreekt gaarne van de zelfstandigheid die de leiding van een bedrijf nodig heeft. Wat bedoelt men daarmee? Het is voetstoots duidelijk, dat de directeur van een overheidsbedrijf ruimer armslag behoeft dan de chef van een bureau, dat zich bezig houdt met de distributie van decoraties, maar de zelfstandigheid die de bedrijfsleiding kan opeisen zal toch nooit kunnen inhouden, dat zij naar eigen inzicht een politiek mag gaan voeren die wellicht commercieel gezien alleszins profijtelijk is, doch generlei rekening houdt met de overwegingen, welke de overheid hebben bewogen het bedrijf te entameren. Uit het feit, dat de overheid zulks heeft gedaan blijkt in de regel reeds, dat zij de uitoefening daarvan verweven acht met het algemeen belang, ter bescherming waarvan zij verzekerd moet zijn van een beslissende invloed op de gang van zaken, ongeacht de juridische vorm welke voor het bedrijf aangewezen mocht worden geacht.³⁹ Rechtspersoonlijkheid zal dus voor de bedrijfsleiding nimmer „politieke onafhankelijkheid” kunnen medebrengen. Blijft als desideratum een zodanige bewegingsvrijheid, dat zij, met inachtneming van de dienende taak van het bedrijf, daarvan een efficiënt werkende eenheid kan maken. Het bestaan van omvangrijke en efficiënte rijks- en gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid is daar om te bewijzen, dat dit doel ook op andere wijze verwezenlijkt kan worden dan door de schepping van een nieuwe rechtspersoon.

De gedachte, dat een overheidsbedrijf rechtspersoonlijkheid behoort te bezitten, genoot in de jaren tussen de beide wereldoorlogen een zekere populariteit in socialis-

³⁸ Ned. Bestuursrecht 1953, I, bl. 123.

³⁹ Simons, Gemeentebedrijven, bl. 115/116 en Troostwijk, Geschriften Veren. voor adm. recht 34, bl. 83-86.

tische kringen, omdat zij scheen te passen in het toekomstbeeld ener socialistische maatschappij. De in 1935 verschenen studie „Publieke en semi-publieke ondernemingen” van Dr. B. van den Tempel Jzn doet duidelijk uitkomen, dat die rechtspersoonlijkheid voor het heden niet veel beduidt en verheelt ook niet, dat de betekenis in een socialistische maatschappij, waarin de tegenstelling crediteur-debiteur in vele opzichten zal zijn opgeheven, minder groot zal zijn dan men zich blijkbaar voorstelde.⁴⁰

Intussen doet de vorm van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam voor een bedrijf ook waar zij, strict genomen, wel ontbeerd kan worden, niet per se oneigenaardig aan omdat zo'n instelling altijd een zeker afgerond geheel vormt, waarvan de werkzaamheid aanwijsbare inkomsten oplevert. De rechtspersoonlijkheid van een diensttak die voor de uitoefening van zijn taak vrijwel geheel aangewezen is op bijdragen uit de openbare middelen, d.w.z. uit de belastingopbrengsten, behoeft nog andere argumenten. Deze plegen echter slechts spaarzaam te worden aangedragen. Het beeld van een overheid die, zonder daarvoor iets terug te verlangen, aanzienlijke bedragen ter beschikking stelt van organisaties, waarvan men mag verwachten, dat zij daarvan, in vrijheid, een goed gebruik zullen maken, is naar het schijnt op zichzelf al indrukwekkend genoeg. De grandeur, welke betoond kan worden van „het bloed der ingezetenen” heeft echter haar grenzen; vandaar het ministerieel veto-recht inzake besluiten der organisaties voor T.N.O. en Z.W.O. (Stb. 1930, nr. 416, art. 11 en 19; Stb. K 5, art. 14). In het bijzondere deel van Nederlands Bestuursrecht 1953 wordt opgemerkt, dat de merkwaardige structuur van de organisatie voor T.N.O. „kennelijk ten doel (heeft) binnen het kader van een vanwege het Rijk ingestelde en door het Rijk gefinancierde dienst de vrijheid en eigen aard van het wetenschappelijk onderzoek zoveel mogelijk te waarborgen.”⁴¹ Het kan zijn, maar heeft die vrijheid in Nederland zulke ingewikkelde constructies van node? Zij laat, voorzover ik zie, aan onze rijksuniversiteiten, die vooralsnog geheel in de macht zijn van de minister van onderwijs, toch ook niets te wensen over. Donner,

⁴⁰ Publieke en semi-publieke ondernemingen, bl. 53.

⁴¹ G. J. Wiarda, Ned. Bestuursrecht 1953, II, bl. 319/320.

die terecht opmerkt, dat de wetenschappelijke vrijheid geen behoefte heeft aan rechtspersoonlijkheid⁴², voegt daaraan (in een noot) toe, dat de toegenomen omvang van het universitair research-werk enerzijds en de vergaande controle van het departement van financiën thans een toestand hebben geschapen, welke ook voor de universiteiten naar rechtspersoonlijkheid en andere beheersvormen doet verlangen.

„Rechtspersoonlijkheid *en* andere beheersvormen”, — dat zijn — ik herhaal het — twee verschillende dingen, met elkaar verbonden omdat het eerste de mogelijkheid van het tweede impliceert, maar niet zo nauw aaneengesmeed, dat bijzondere beheersvormen ondenkbaar zouden zijn zonder rechtspersoonlijkheid. De vraag, of niet met eigen beheersvormen kan worden volstaan (een vraag die toch wel zin heeft) komt bij de universiteiten niet of nauwelijks aan de orde omdat men alle desiderata concentreert in het ene woord „rechtspersoonlijkheid”. Men kan zich niet onttrekken aan de indruk, dat dit woord een „konstitutia”-rol vervult. Meijers, die wellicht beter dan iemand anders wist, wat rechtspersoonlijkheid was, heeft zich indertijd gewaagd aan een zeer aanvechtbaar betoog teneinde te bewijzen, dat de leidse universiteit haar uit de republikeinse tijd stammende rechtspersoonlijkheid nimmer verloren had.⁴³ Het kostte De Ranitz niet veel moeite, dat betoog te ontzenuwen, maar het woord „rechtspersoonlijkheid” kreeg ook deze auteur in zijn greep. Men leze slechts wat hij aanvoert ten gunste van de toekenning van deze hoedanigheid aan de rijks-universiteiten: „In de eerste plaats moet worden gereleveerd de ideële betekenis, welke de privaatrechtelijke — evenzeer als de publiekrechtelijke — zelfstandigheid zou hebben voor een gemeenschap als de universitaire; een gemeenschap, welker wezenlijk, en productief, gevoel van saamhorigheid en van waardigheid daardoor zou worden verlevendigd. Voorts zou dat bezit de universiteit in materieel opzicht ten goede kunnen komen; het zou allicht

⁴² Ned. Bestuursrecht 1933, I, bl. 123. Men late ook Donner's minderheidsnota bij het verslag van de Commissie-Van der Pot niet ongelezen.

⁴³ Meijers, De leidse universiteit als zelfstandig lichaam, Pallas Leidensis 1925, bl. 37.

de particuliere belangstelling voor haar behoeften aanmoedigen en méér in milde daden omzetten, dan thans het geval kan zijn.... Een Universiteitsfonds wordt niet zo licht bedacht als dit het geval zou zijn met een universiteit zelve".⁴⁴ Het materiële argument kan ik niet hoog aanslaan en wat de schrijver zegt over de ideële betekenis zegt mij niets. Nochtans is het zonneklaar, dat de auteur in deze niet alleen staat. De Staatscommissie-Reinink van 1946 spreekt van rechtspersoonlijkheid als een vanzelfsprekend gevolg van „zelfstandigverklaring”; het ontwerp tot wijziging van de Hoger-Onderwijswet van 1951 belooft aan alle universiteiten, autonoom of niet, rechtspersoonlijkheid en voor de technische hogescholen is het al zo ver (Stbl. 1956, nr. 310). Ontdoet men echter de ambtelijke tirades in diverse memories van toelichting van haar phraseologie, dan blijkt de winst die men verwacht, nagenoeg uitsluitend te liggen op het gebied van het beheer. Een met rechtspersoonlijkheid uitgeruste universiteit zal kunnen bouwen zonder dat de rijksgebouwendienst, kunnen inkopen zonder dat het rijksinkoopbureau daaraan te pas komt. Het komt mij voor, dat men dergelijke resultaten ook wel op een eenvoudiger manier zou kunnen bereiken door wijziging van een aantal administratieve voorschriften. Een wet is er vermoedelijk niet eens voor nodig en het twijfelachtige voordeel van het wegvallen van preventieve controle op alle uitgaven zou — zo men zulks begeerlijk acht — ook wel zonder toekenning van rechtspersoonlijkheid te bereiken zijn. — Ik hoor mij al toeroepen, dat ik het voorname, de *financiële zelfstandigheid*, uit het oog verlies. Ik ben zo vrij te antwoorden met een vraag: heeft men reden om te verwachten, dat het rijk bereid zal blijken aan de met rechtspersoonlijkheid beklede universiteit groter sommen ter beschikking te stellen dan thans, nu de departementale administratie op de besteding een veel directer toezicht kan houden dan straks het geval zal zijn? De universitaire instanties, die t.z.t. het financieel beheer moeten verzorgen en controleren zullen evenmin aan alle verlangens kunnen voldoen als het departement en men kan dan zijn ontevredenheid niet eens meer

⁴⁴ C. J. M. de Ranitz, De rechtspositie van de Rijksuniversiteiten en van haar elementen, diss. Leiden 1938, bl. 75/76.

ontladen in een klacht over de benepenheid van „Den Haag”.

Volken die eenmaal gouden bergen verwachtten van „onafhankelijkheid” beleven nog wel eens een kater, als de politieke zelfstandigheid niet automatisch tot groter welvaart blijkt te leiden; wanneer ik het goed zie, zijn er in de universitaire kring reeds ante festum symptomen van een kater waar te nemen. Op 19 september 1955 getuigde de aftredende leidse rector althans van twijfel aan het vermogen van de universiteit om de „autonomie” die haar als rechtspersoon zou wachten te „grijpen” en, sterker nog, de spreker confronteerde zijn gehoor met de vraag, of het wetsontwerp wel meer biedt dan men thans reeds heeft. — (Waarbij echter wel mag worden opgemerkt, dat hij aan het tegenwoordige eerste lid van art. 83 Hoger Onderwijswet een interpretatie gaf, die vermoedelijk in het hoofd van geen enkele jurist zou opkomen).⁴⁵

Blijken de voordelen die men van rechtspersoonlijkheid verwacht soms weinig imponerend, — daar staan tegenover de waarlijk niet te onderschatten nadelen, waarop Stellinga pleegt te wijzen: een deel van het overheidsapparaat verdwijnt in de schaduw, onvatbaar voor controle van staten-generaal en algemene rekenkamer. En zeer vreemd is de figuur van het nieuwe art. 43 lid 5 der Hoger-Onderwijswet, dat vaststelling van de begroting neerkomt op het scheppen van een aanspraak op uitkering van de rijksbijdrage.⁴⁶

In dit verband mag ook nog wel iets gezegd worden over de rechtsvorm der artillerie-inrichtingen, al is dat verhaal reeds eerder met verve door De Goede verteld.⁴⁷ Voor de oorlog een staatsbedrijf, werden deze inrichtingen in 1941, toen zij voor de vrije markt waren gaan werken, een naamloze vennootschap, waarvan de aandelen al spoedig geheel in staatshanden kwamen. Deze vorm wenste de na-oorlogse regering blijkens wetsontwerp 937 (zitting 1948—1949) te handhaven, maar toen het overleg met de commissie van rapporteurs weinig bevestigend bleek te verlopen, werd het voorstel vervan-

⁴⁵ Jaarboek R. U. Leiden 1955, bl. 107/108.

⁴⁶ Zie Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1955, bl. 413.

⁴⁷ Geschriften Veren. voor adm. recht 34, bl. 17—19.

gen door een ander (zitting 1951—1952, ond. 2359), dat dezelfde weg opging. In 1955 kwam tenslotte wetsontwerp 4170 uit de bus met de trouvaille van een rechtspersoonlijkheid bezittend „nationaal bedrijf”. De toelichting leert hieromtrent dat de artillerie-inrichting zich van een particuliere onderneming onderscheidt door haar herkomst (afstamming uit het Staatsarsenaal), haar functie (vnl. een logistieke), haar afzet (vnl. aan defensie), haar nationaal karakter. Dit nationaal karakter in het bijzonder maakt het gebruik van de vorm van naamloze vennootschap on-eigenlijk. Als dit argument inderdaad zo zwaar weegt, waarom dan niet alle kracht gericht op terugkeer tot de bij uitstek „nationale” figuur van het staatsbedrijf? Omdat — aldus de toelichting — art. 88 Comptabiliteitswet voor een bedrijf als het onderhavige, waar plotseling ingrijpende maatregelen nodig kunnen zijn, niet voldoende mogelijkheden biedt. Op gevaar af mij bloot te stellen aan een — niet ongegrond — verwijt van gebrek aan deskundigheid op dit gebied, waag ik te bekenen, dat dit argument op mij weinig indruk maakt. De aanwijzingswet geeft — zoals art. 88 lid 3 ten overvloede nog eens onderstreept — alle gelegenheid om de voorzieningen te treffen, die met het oog op de bijzondere aard van een bedrijf nodig mochten zijn.

In een vroeger stadium van deze zaak, toen de vorm van een naamloze vennootschap de regering nog aantrok, is in het bijzonder nadruk gelegd op het feit, dat de inrichting, die ook met niet-militaire produkten op de markt verschijnt, generlei subsidie van de overheid behoorde te genieten „in de vorm van bijzondere voorrechten met financiële gevolgen voor het personeel, zoals wachtgeldregeling en verdere uit de positie van Rijksambtenaren voortvloeiende aanspraken”. Het argument is verrassend omdat men meestal een tegenovergesteld geluid hoort: een bedrijf heeft rechtspersoonlijkheid nodig omdat het zijn personeel moet kunnen bezoldigen „naar de in het bedrijfsleven geldende normen”, die heel wat hoger liggen dan de normen van het overheidsapparaat. Men krijgt de indruk, dat deze overweging soms bijzonder krachtig is.⁴⁸ Zou zij ook gegolden hebben bij

⁴⁸ Vgl. Ned. Bestuursrecht I, bl. 132, voetnoot en 172 voetnoot.

de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de centrale raad voor de volksgezondheid (art. 2, lid 3 Gezondheidswet, Stb. 1956, nr. 51)? Het is tenminste niet zonder meer duidelijk, waarom het personeel van die raad wel uitdrukkelijk onderworpen wordt aan het Algemeen Rijksambtenarenreglement c.q. het Arbeidsovereenkomstenbesluit, maar niet aan het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren. In de praktijk zou zulks wellicht niet veel betekenen omdat men ook binnen het raam van de algemene regeling allerlei divergenties kan scheppen door creatie van bijzondere functies of toekenning van hogere rangen, maar nu is de Koning zelfs formeel vrij om de bezoldiging der ambtenaren van de raad geheel los van het algemene systeem vast te stellen. Het is met de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan deze centrale raad vreemd gelopen. Het regeringsontwerp bevatte aanvankelijk geen bepaling van die strekking; deze kwam plotseling zonder nadere toelichting te voorschijn bij een nota van wijzigingen, die de consequenties bevatte van het besluit om de raad bevoegdheid te geven zijn personeel zelf aan te stellen. Vermoedelijk heeft hierbij het voorbeeld voor ogen gestaan van het emigratiebestuur (Stb. 1952, nr. 279), dat van de aanvang was opgezet als een openbaar lichaam, maar men had zich kunnen bedenken toen men tegelijkertijd inzag, dat dan mede iets moest worden gezegd over de aansprakelijkheid van het rijk voor de betaling der salarissen, dewijl de nieuwe rechtspersoon vrijwel geheel verstoken zou zijn van eigen fondsen. Is hier niet de persoonlijkheid-naar-staatsrecht, welke gelegen is in de aanstellingsbevoegdheid, verward met de burgerrechtelijke rechtspersoonlijkheid?

Naar mij dunkt ligt de conclusie voor de hand, dat de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan overheidsinstellingen geactiveerd wordt door de starheid van onze administratieve voorschriften. Rechtspersoonlijkheid wordt nagestreefd omdat men beducht is voor het knellend gewaad der beheers- en bezoldigingsvoorschriften, dus om redenen buiten de zaak zelve gelegen. Men opene dan echter de mogelijkheid om aan zulke bezwaren langs de rechte weg tegemoet te komen: openlijke diversiteit van

regelen levert minder bezwaar op dan een eenvormigheid die slechts schijn is, omdat zij ophoudt zodra men een dienst — overigens onnodig — tot rechtspersoon verklaart.

Ik sprak nog niet van een ander motief dat ronduit verwerpelijk mag heten: het ontlopen van „hinderlijke” controle op het financieel beheer. In zijn nota over „de parastatale lichamen en het geldelijk beheer van de staat” heeft de toenmalige secretaris van de algemene rekenkamer verzekerd, dat de regering zich overal de vereiste mate van inzicht in en invloed op het beheer van deze lichamen heeft weten te verzekeren. Daar kunnen we dus wel gerust op zijn, maar de schrijver voegt er terecht aan toe:

„In de parlementaire democratie is dat niet genoeg. Er behoort ook gelegenheid te zijn voor een orgaan, dat van de Regering onafhankelijk is om een blik te slaan achter de schermen bij al die instellingen, welke aan het vervullen van de staatstaak medewerken.

Het gevaar is toch niet denkbeeldig, dat anders het delegeren van bepaalde overheidsstaken aan natuurlijke personen (in de positie van ambtenaar) zal worden vervangen door delegatie van dezelfde taken aan rechtspersonen, hetzij deze voor dat doel door de Staat opzettelijk in het leven worden geroepen, dan wel dat reeds bestaande rechtspersonen bij overeenkomst worden ingeschakeld. Dit zou dan een gemakkelijk middel zijn om een deel van het overheidsbeheer te onttrekken aan de controle van de onafhankelijke Rekenkamer en daarmee ook voor controle door het parlement minder toegankelijk te maken”.⁴⁹ Dat dit gevaar inderdaad niet denkbeeldig is, blijkt uit de verdere inhoud van de nota overduidelijk. De schrijver ziet geen heil in een algemene regeling van de controle op parastatale instellingen, die licht of te soepel, of te star zou blijken. Maar er is alle reden om te zinnen op een enkel voorschrift, hetwelk zal verzekeren, dat voor elk geval naar de passende vorm gestreefd wordt.

⁴⁹ De nota is gepubliceerd in Bestuurswetenschappen 1951, bl. 212 e.v.

V. TOEKENNING VAN RECHTSPERSOONLIJKEHEID NAAR GELDEND PUBLIEK RECHT.

De vraag, welke overheidslichamen rechtspersoon zijn, dus in onze terminologie openbaar lichaam, vindt in de wetgeving geen opzettelijke behandeling. Artikel 1690 B.W. onderscheidt de volgende soorten van zedelijke lichamen:

- a. die op openbaar gezag als zodanig zijn ingesteld;
- b. die door het openbaar gezag als zodanig zijn erkend;
- c. die als geoorloofd zijn toegelaten;
- d. die tot een bepaald oogmerk, niet strijdig met de wetten of met de goede zeden zijn samengesteld.

In de litteratuur plegen de groepen *c* en *d* niet te worden onderscheiden: zij omvatten naar men aanneemt tezamen de lichamen die door particulieren (met inbegrip van openbare lichamen in hun hoedanigheid van rechtspersoon) kunnen worden opgericht. Met „erkende” zedelijke lichamen (*b*) bedoelt de wet naar algemene opvatting de kerkgenootschappen, die echter sedert 1853 geen erkenning meer van node hebben om rechtspersoon te zijn en categorie *a* slaat dan op corporaties met publiekrechtelijk gezag en tot rechtspersoon verklaarde overheidsinstellingen. Niet houdbaar is de opvatting van Pitlo, dat het artikel niet zou doelen op de staat en de andere territoriale corporaties, want de toelichting zegt met zoveel woorden het tegendeel; bedoeld zijn: „de staat, de gewesten, de gemeenten, de dijks- en polderinrichtingen en meerdere van dien aard”.⁵⁰ Hoogstens zou men kunnen beweren, dat de bewoordingen de bedoeling niet dekken. Volgens Scholten-Bregstein immers kan men van de staat zeker niet zeggen, dat hij op openbaar gezag is ingesteld of erkend en geldt hetzelfde voor gemeente en provincie, „die als rechtspersoon ouder zijn dan de staat”.⁵¹ Ik kan het niet inzien. Een staat is niet het produkt van een natuurverschijnsel, maar van

⁵⁰ Pitlo, Personenrecht, 1933, bl. 463, Voorduin V, bl. 313. C. Asser, Het Burgerlijk Wetboek vergeleken met het wetboek Napoleon, bl. 543.

⁵¹ Vertegenwoordiging en rechtspersoon bl. 127.

het werk van mensen die door de duurzaamheid van hun schepping achteraf gelegitimeerd worden als vertegenwoordigers van „het openbaar gezag”. En wat de provinciën betreft, zijn Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg niet ouder dan de staat en tal van gemeenten evenmin, terwijl de oudere in ieder geval door de staat als provincie of gemeente zijn erkend. De zaak is overigens alleen maar van academisch belang, dewijl de rechtspersoonlijkheid van de bedoelde lichamen (ik spreek op gezag van Meijers, ad art. 2.1.1, van het ontwerp-B.W.) nooit door iemand is betwijfeld.

Met „de staat” is, in overeenstemming met de terminologie van het Burgerlijk Wetboek (b.v. art. 575), bedoeld het lichaam, dat in de Grondwet „het rijk” heet en daar gedefinieerd wordt als „het rijk in Europa”. De Grondwet maakt n.l. onderscheid tussen de staat, die in andere artikelen „het Koninkrijk” wordt genoemd (zie art. 22, 104, 123, 124, 128, 186, 190 en daarnaast art. 1, 59, 62 en 66) en „het rijk”.

Het was vóór de oorlog een bekende vraag, of het Koninkrijk beschouwd kon worden als drager van een vermogen. Van Vollenhoven zag geen bezwaar in de constructie van een staatsvermogen door optelling van de vermogens der vier staatsdelen, maar dit lijkt niet reëel.⁵² Ook onder de huidige bedeling kan ik geen rechtspersoon-het-Koninkrijk ontwaren: er zijn drie landen, elk met een eigen vermogen en de bijdragen van Suriname en de Antillen in de kosten van de defensie en andere koninkrijksaangelegenheden (art. 35 Statuut) vloeien niet in een kas van het Koninkrijk, doch in die van het land Nederland, alias het rijk.

Bij de waterschappen stuit men op een vraag, die zich ten aanzien van provincie en gemeente nooit voordoet: het kan n.l. twijfelachtig zijn of datgene wat zich als waterschap presenteert, wel een waterschap is. Schilthuis meent, dat de naam waterschap rechtens slechts toekomt aan die lichamen die als zodanig door de overheid zijn opgericht en georganiseerd; aan die eis voldoet alleen een lichaam dat door de provinciale staten of de Koning

⁵² Staatsrecht Overzee, bl. 353. Anders Asser-Scholten, Vertegenwoordiging en rechtspersoon 1940, bl. 110/111 en Van der Pot, Handboek, bl. 121.

(art. 4 Waterstaatswet) als waterschap is opgericht.⁵³ Van vele waterschappen verliest de oprichting zich echter in een grijs verleden, zodat men m.i. beter kan spreken van „erkend of opgericht”. Zo nu en dan stuit men dan nog wel eens op een „vergeten waterschap”, dat (nog) niet werd gereguleerd op de voet van de geldende bepalingen, maar misschien wel „erkend” en dan is het twijfelachtig of het lichaam beschouwd moet worden als een obscuur publiekrechtelijk lichaam, dan wel als een particuliere organisatie.⁵⁴ Valt de beslissing in laatstbedoelde zin uit, dan kan het lichaam een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging zijn (art. 14, 1° Wet Vereniging en Vergadering).

Ziet men af van de in de toelichting op het B.W. genoemde gezagscorporaties, dan komt men met de tekst van art. 1690 B.W. weinig verder. Als „meerdere van dien aard” zou ik slechts weten te noemen de destijds nog hier en daar voortlevende ambachten, de marken en de dorpen en gemeente-afdelingen van art. 254 Gemeentewet. Van andere op openbaar gezag ingestelde „verenigingen van personen” zal men geval voor geval moeten nagaan, of zij „als zodanig”, d.w.z. als zedelijk lichaam zijn ingesteld. Zijn zij inderdaad door een uitspraak van het bevoegde gezag tot rechtspersoon gestempeld, dan doet het echter weinig meer terzake, of de instelling nu een zedelijk lichaam, dan wel een ander soort van rechtspersoon is. In de regel zal die uitspraak afkomstig moeten zijn van de wetgever, want naar de heersende opvatting kan, buiten de vormen van het privaatrecht, een lichaam slechts tot rechtspersoon worden verklaard bij de wet of krachtens een uitdrukkelijk wettelijk voorschrift.⁵⁵ Scholten denkt daarover echter anders, want deze auteur beantwoordt de vraag, of bij koninklijk besluit een rechtspersoon in het leven kan worden geroepen, „zonder aarzeling” bevestigend. „Waar particulieren zonder het in acht nemen van enige vorm stichtingen kunnen maken is het evenzeer mogelijk, dat

⁵³ Waterschapsrecht, 1947, bl. 16/17.

⁵⁴ Zie vonnis kantonrechter Hilversum 3 mei 1927, W 11694 en Geschriften Veren. voor adm. recht 34, bl. 24/25.

⁵⁵ Donner, Ned. Bestuursrecht 1933, I bl. 111; Vegting, Het algemeen Ned. administratiefrecht, bl. 331/332.

de Kroon, mits niet in strijd met de wet, nieuwe rechtspersonen vormt. Er is geen wettelijke regel die zich daartegen verzet".⁵⁶ Zo'n wettelijke regel kan ik inderdaad niet aanwijzen, maar daarom overtuigt het betoog mij nog niet. Burgerrechtelijk staat niet de Kroon (een ambt zonder rechtspersoonlijkheid) op één lijn met de particulier, doch de rechtspersoon-het-rijk. Nu kan men wel aannemen, dat de Kroon bevoegd is het rijk bij de oprichting van een stichting te vertegenwoordigen, maar niet, dat zij zou kunnen volstaan met een aan geen enkele vorm gebonden besluit. Provinciën en gemeenten kunnen (als rechtspersoon) eveneens stichtingen oprichten, maar het is bij mijn weten nog bij niemand opgekomen, dat ook rechtspersonen gecreëerd zouden kunnen worden bij een besluit van gedeputeerde staten of de burgemeester. Hoe de heersende leer tot gelding is gekomen, behoeft hier niet te worden onderzocht. Er is allicht verband met de opvatting van Buys, dat naturalisatie een daad van wetgeving is, want de schepping van een nieuwe (burgerrechtelijke) persoon is toch altijd nog ingrijpender dan een verandering in de rechtstoestand van een reeds bestaande persoon. Men kan in deze leer de rechtspersoonlijkheid van bij koninklijk besluit in het leven geroepen instellingen (de Koninklijke Academie van Wetenschappen en het Koninklijk Conservatorium voor de Muziek) slechts overeind houden door als feit te aanvaarden, dat de Koning, die vóór 1848 bevoegd werd geacht brieven van naturalisatie te verlenen, toen (en misschien nog tot 1855) ook rechtspersonen kon creëren.⁵⁷

In zijn arrest van 26 juni 1914 betreffende de rechtspersoonlijkheid van de rijkspostspaarbank overwoog de Hoge Raad, dat de rechtspersoonlijkheid van een overheidsinstelling slechts dan kan worden aanvaard „wanneer deze rechtstreeks uit de wet voortvloeit” (W. 9680). In zijn noot heeft Meijers deze eis als te stringent afgewezen. „Waarom moet men voor de rechtspersoonlijkheid van de openbare instelling een eis stellen, die men niet voor stichtingen stelt?” Ik zou denken: omdat men van

⁵⁶ Vertegenwoordiging en rechtspersoon, bl. 132. Over het Koninklijk Conservatorium zie men de uitspraak C.R.v.B. van 20 dec. 1927, Adm. en rechterlijke beslissingen 1927, bl. 412.

⁵⁷ De Grondwet I, bl. 44.

de overheid met meer recht mag verwachten, dat zij duidelijk zegt, wat zij bedoelt, dan van een particulier. Hoe dit echter zij, de litteratuur neemt aan, dat een openbare instelling ook als rechtspersoon moet worden beschouwd, wanneer uit de bepalingen die haar organisatie regelen, voortvloeit, dat de wetgever bedoeld heeft een lichaam te scheppen, dat eigen vermogen bezit en zelfstandig in rechten kan staan. Op die grond werden de rijksverzekeringsbank (opgeheven bij Stb. 1956, nr. 297) en worden de raden van arbeid (Stb. 1933, nr. 598) als rechtspersonen beschouwd.⁵⁸

De wetgever kan aan zijn met rechtspersoonlijkheid uitgeruste scheppingen vrijwel elke gedaante geven, die hij verkiest. Hij kan, allereerst, ingevolge art. 3 Grondwet provinciën en gemeenten instellen en maakt van die bevoegdheid, v.z.v. gemeenten aangaat, herhaaldelijk gebruik.⁵⁹ Daarnaast kunnen bij de wet lichamen worden ingesteld, die aan één van de hiervoor genoemde corporaties worden geassimileerd. Zo de op art. 162 Grondwet berustende lichamen de Noord-Oostelijke Polder (besluit van de secretarissen-generaal van de departementen van binnenlandse zaken, waterstaat, financiën en landbouw en visserij van 8 juli 1942, Ned. Staatscourant nr. 151) en de Zuidelijke IJsselmeerpolders (Stb. 1955, nr. 521), ten aanzien waarvan in beginsel alle wettelijke voorschriften met betrekking tot een gemeente overeenkomstige toepassing vinden. De drostambten Elten en Tüddern, waarvan de instelling niet op art. 162 Grondwet berust⁶⁰, zijn rechtspersoon omdat zij geacht worden een nederlandse gemeente te vormen (art. 3 Grenscorrectiewet, Stb. 1951, nr. 434).

Tenslotte moet als territoriale corporatie nog worden genoemd het gebiedsdeel Nieuw-Guinea, waarvan de rechtspersoonlijkheid via Overgangsbepaling I der Bewindsregeling (Stb. 1955, nr. 247) volgt uit art. 1 der Indische Comptabiliteitswet.

⁵⁸ Zie V. d. Grinten, Ned. Bestuursrecht 1932, bl. 51/52 en Scholten-Bregstein, bl. 128.

⁵⁹ S. 1855, nr. 70, Haarlemmermeer — 1864 nr. 61, Leimuiden — 1870 nr. 170, Anna Paulowna — 1884, nr. 65 Schonebeek — Ned. Staatscourant 1941, nr. 124, Wieringermeer.

⁶⁰ Zie J. M. Kan, Ned. Juristenblad 1949, bl. 562/563.

Of art. 206 Grondwet instelling van een waterschap bij de wet toelaat, lijkt mij op zijn minst twijfelachtig. Indien het echter niet onverenigbaar is met deze bepaling, dat de Koning in sommige gevallen een waterschap opricht (art. 4 Waterstaatswet), dan moet de wetgever daartoe ook bevoegd worden geacht.

De openbare lichamen voor beroep en bedrijf, ingesteld ingevolge art. 159 Grondwet zijn:

1. *de sociaal-economische raad*. Deze is rechtspersoon ingevolge art. 1 lid 3 Wet Bedrijfsorganisatie.
2. *de productschappen en (hoofd)bedrijfschappen*. De rechtspersoonlijkheid van deze lichamen wordt afgeleid uit het feit, dat zij „openbare lichamen” zijn (art. 66 Wet Bedrijfsorganisatie).
3. *het hoofdproductschap voor akkerbouwproducten*. Hierop is art. 66 wet B.O. mede van toepassing (art. 19 Instellingswet, Stb. 1954, nr. 451).
4. *de nederlandse orde van advocaten*. Deze is een openbaar lichaam voor bepaalde beroepen. In art. 17, eerste lid der Advocatenwet wordt zij genoemd „een publiekrechtelijk lichaam in de zin van de artikelen 152—154 (thans: 159—161) der Grondwet”; art. 17, derde lid houdt in, dat zij rechtspersoon is.
5. *de orden van advocaten in de arrondissementen*. Hiervoor geldt m.i. hetzelfde als voor de nederlandse orde, maar deze lichamen worden in de wet niet aangeduid als publiekrechtelijke lichamen. Ingevolge art. 17 derde lid der wet zijn zij rechtspersoon.

Als bij de wet ingestelde rechtspersonen sui generis zijn nog te noemen:

- a. *De Duitse Orde, Balye van Utrecht*. Deze door Napoleon geliquideerde organisatie is bij de wet in Stb. 1815 nr. 43 „hersteld, zoals zij ten tijde van de suppressie in 1811 heeft bestaan, voorbehoudens nochtans Onze bevoegdheid om aan dezelve orde in tijd en wijle zodanige andere en meer doelmatige inrichting te geven als Wij zullen goedvinden”. De orde is niet belast met een overheidstaak; de benoeming van de landcommandeur en de andere waardigheidsbe-

kleders behoeft echter de bekrachtiging des Konings; eveneens is voor het dragen van het kleine kruis der orde koninklijke agreatie vereist.

- b. *de vereniging Stad en Lande van Gooiland*, ingesteld bij de Erfgooierswet 1912. Terwijl de voorgaande wet stekt tot herstel van verloren gegane rechten, diende de Erfgooierswet tot oplossing van de geschillen omtrent de eigendom van de gemene heiden en weiden van Gooiland. De vereniging, die in de plaats trad van de Vergadering van Stad en Lande van Gooiland, is tot eigenaresse van deze heiden en weiden verklaard. Het lidmaatschap is wettelijk geregeld, maar opzegging staat vrij. Het bestuur bestaat uit een door de Koning benoemde voorzitter en veertien leden, waarvan acht gekozen door de erfgooiers en zes door de besturen der gooise gemeenten. Voor vervreemding en bezwaring van onroerend goed is de goedkeuring van gedeputeerde staten van Noord-Holland vereist.
- c.-d. *het algemeen burgerlijk pensioenfonds en het spoorwegpensioenfonds*, rechtspersoon ingevolge onderscheidenlijk art. 1 Pensioenwet 1922 en art. 1 Pensioenwet Spoorwegambtenaren 1925.
- e. *de rijkspostspaarbank*. Nadat de hoge raad bij arrest van 26 juni 1914, W. 9680 aan deze instelling rechtspersoonlijkheid had ontzegd, is zij bij de wet in Stb. 1932, nr. 222 uitdrukkelijk tot rechtspersoon verklaard. Zie thans art. 1 Postspaarbankwet 1954, Stb. nr. 594. Het beheer berust bij het staatsbedrijf der posten, telegrafie en telefonie, waarvan de directeur-generaal hiërarchisch gesteld is boven de directeur van de bank.
- f. *het algemeen werkloosheidsfonds* is rechtspersoon ingevolge art. 14 Werkloosheidswet. De statuten van het fonds worden vastgesteld en gewijzigd door de minister van sociale zaken, die een derde deel van de bestuursleden aanwijst. De overige leden van het bestuur worden voor de helft aangewezen door organisaties van werkgevers en voor de andere helft door organisaties van werknemers.

- g. *de nederlandse organisaties voor toegepast natuurwetenschappelijk en voor zuiver wetenschappelijk onderzoek* zijn rechtspersoon ingevolge art. 1 van de wetten in Stb. 1930, nr. 416 en Stb. K nr. 5. Typerend voor deze van rijkssubsidies afhankelijke lichamen is de positie van de ministeriële vertegenwoordigers. Tekent een van hen verzet aan tegen een besluit dan beslist de minister.
- h. *het praeventiefonds*, rechtspersoon ingevolge art. 1 van de wet in Stb. K. nr. 259, is bestemd tot het nemen of bevorderen van maatregelen, strekkende ter voorkoming van ziekte of bevordering van de gezondheid. De leden van het bestuur worden benoemd door de minister van sociale zaken. Besluiten, waarbij aan gelden van het fonds een bestemming wordt gegeven, kunnen door de minister vernietigd worden.
- i. *het emigratiebestuur*, rechtspersoon ingevolge art. 10 van de Wet op de organen voor de emigratie, Stb. 1952, nr. 279, heeft tot taak de eenheid te bevorderen in de bemoeienis van het rijk en van particuliere organisaties met de emigratie. De erkenning als „aanmeldingsorgaan” — d.w.z. als lichaam bevoegd tot het verlenen van bemiddeling voor het verkrijgen van rijksbijstand — geschiedt door het emigratiebestuur. Het bestuur bestaat uit de commissaris voor de emigratie als voorzitter en acht leden, waarvan drie worden aangewezen door de minister en vijf door particuliere of kerkelijke organisaties. De zelfstandigheid van het emigratiebestuur wordt gereleveerd doordat de wet, naar het voorbeeld van de Gemeentewet, bepalingen bevat inzake schorsing en vernietiging van bestuursbesluiten door de Koning en inzake ingrijpen van de minister in geval van nalatigheid in de nakoming van bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen (art. 18 en 22).
- j. *de sociale verzekeringsraad*, rechtspersoon ingevolge art. 35 Organisatiewet sociale verzekering, heeft uitsluitend een toezienende, geen besturende taak.⁶¹ De voorzitter van de raad wordt benoemd door de Koning; de aanwijzing van de leden geschiedt als onder f.

- k. *het kinderbijslagvereenigingsfonds* is rechtspersoon ingevolge art. 33 Kinderbijslagwet. Het bestuur bestaat uit een door de minister van sociale zaken benoemde voorzitter en zes leden, aangewezen als onder f.
- l. *de centrale raad voor de volksgezondheid* rechtspersoon ingevolge art. 2 lid 3 Gezondheidswet (Stb. 1956, nr. 51) heeft tot taak de bevordering van samenwerking tussen de minister van sociale zaken en de openbare en particuliere instellingen, die werkzaam zijn op het gebied van de volksgezondheid. De raad is samengesteld uit een aantal rijksambtenaren en uit leden, aangewezen door de bedoelde instellingen.
- m. *de sociale verzekeringsbank* is ingevolge de wet in Stb. 1956 nr. 297 in de plaats getreden van de rijksverzekeringsbank. Bij die gelegenheid is in art. 1 van de wet in Stb. 1933, nr. 598 de rechtspersoonlijkheid van het nieuwe lichaam uitdrukkelijk vastgelegd. Het bestuur bestaat uit een door de minister van sociale zaken benoemde voorzitter en vijftien leden aangewezen als onder f.

Als bij de wet ingestelde rechtspersonen zijn ook te beschouwen *de grondkamers*, die ingevolge art. 47 Pachtbesluit 1941 rechtspersoonlijkheid bezittende publiek-rechtelijke lichamen zijn. Het aanhangige ontwerp-Pachtwet neemt deze voorziening niet over, zulks — naar uit de memorie van antwoord blijkt — omdat daaraan geen behoefte bestaat en de „ondergetekenden” in het algemeen bezwaar hebben om bij de wet rechtspersoonlijkheid te verlenen, daar waar zakelijke gronden ontbreken. De ondergetekenden zijn de ministers van justitie en van landbouw en de staatssecretaris van financiën; niet de minister van sociale zaken.

Door lagere autoriteiten kunnen rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen in het leven worden geroepen krachtens de volgende bepalingen.

⁶¹ Bij Stb. 1956 nr. 626 is aan de raad de eindbeslissing inzake gemoedsbezwaren opgedragen.

1. *Art. 206 Grondwet j° art. 138 Provinciale wet.* Waterschappen, veenschappen en veenpolders worden normaliter opgericht door provinciale staten van de betrokken provincie(n) onder goedkeuring des Konings. Ook al huldigt men niet de leer, dat een waterschap kan worden opgericht voor onverschillig welk doel, zo biedt deze vorm toch gelegenheid voor de verzorging van velerlei belangen, die geen verband houden met waterkering of waterlozing.⁶² Men denke aan de weg-, kanaal- en brugwaterschappen, alsmede aan de brabantse waterschappen, die zich inspannen voor de zuiverheid van het leidingwater. Voor oprichting van een interprovinciaal waterschap door de Koning, de raad van state gehoord, zie men art. 4 j° art. 63 Waterstaatswet.
2. *Art. 67 Wet Bedrijfsorganisatie.* Dit artikel bepaalt in afwijking van art. 159 Grondwet, dat (hoofd)bedrijfschappen, na daartoe strekkend advies van de sociaal-economische raad, ingesteld kunnen worden bij algemene maatregel van bestuur.
3. *Art. 2 Wet op de sociale verzekeringsbank en de raden van arbeid.* Volgens deze bepaling is er een raad van arbeid voor elk der gebieden, waarin het rijk bij algemene maatregel van bestuur wordt verdeeld. Dit komt er op neer, dat de Koning bij algemene maatregel van bestuur raden van arbeid kan instellen. De rechtspersoonlijkheid van deze lichamen wordt algemeen aangenomen, maar, nu de wet haar niet uitspreekt, lijkt zij betwistbaar (zie hierna bl. 47/48).
4. *Art. 2 Wet op de kamers van koophandel en fabrieken.* Deze kamers worden ingesteld bij koninklijk besluit; zij zijn rechtspersoon krachtens art. 3 der wet.

⁶² Vgl. Schilthuis, Waterschapswetgeving, bl. 18-34; R. H. de Vos van Steenwijk, De rechtskennis van den ingenieur V, „Waterstaat” (1926) en Van der Pot, Handboek, bl. 617, 618.

5. *Art. 14 van de wet in Stb. 1930 nr. 416.* De bijzondere organisaties voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek worden ingesteld door de minister van onderwijs, al dan niet in samenwerking met anderen; haar statuten behoeven nochtans de goedkeuring des Konings.⁶³ De organisaties zijn krachtens genoemde bepaling rechtspersoon.
6. *Art. 6 Organisatiewet sociale verzekering.* Indien een algemene bedrijfsvereniging als bedoeld in art. 5 der wet niet op de normale wijze tot stand zou komen, of zou komen te ontbreken, kan de minister van sociale zaken zulk een lichaam instellen. Het lichaam is krachtens genoemde bepaling rechtspersoon.
7. *Art. 5 Armenwet.* Instellingen van weldadigheid verkrijgen, v.z.v. zij nog geen rechtspersoon zijn, rechtspersoonlijkheid door plaatsing op de door burgemeester en wethouders aangehouden lijst.⁶⁴
8. *Art. 2, 11, 17, 24, 31, 33 Wet gemeenschappelijke regelingen.*
De hiervoor genoemde bepalingen hebben steeds betrekking op rechtspersonen van een bepaald type, die ingesteld kunnen worden bij een eenzijdige beschikking van de daartoe aangewezen autoriteit; de Wet gemeenschappelijke regelingen opent daarentegen geheel in het algemeen de mogelijkheid om „een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam” in te stellen bij een gemeenschappelijke regeling, waaraan tenminste één provincie of gemeente deelneemt. De wet legt slechts in zoverre beperkingen aan, dat de regeling moet strekken ter behartiging van bepaalde provinciale of gemeentelijke belangen en dat het lichaam dient voor de uitvoering van de regeling. Aan een gemeenschappelijke regeling kan worden

⁶³ Van der Grinten, Ned. Bestuursrecht 1932, bl. 61 en Scholten-Bregstein, bl. 131.

⁶⁴ Art. 254 Gemeentewet wordt niet aldus opgevat, dat de gemeenteraad bevoegd zou zijn afdelingen of dorpen met rechtspersoonlijkheid op te richten. Zie Oppenheim-V. d. Pot I, bl. 751.

deelgenomen door gemeenten (al naar de aard van het onderwerp vertegenwoordigd door de raad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester), door provinciën (vertegenwoordigd door provinciale of gedeputeerde staten), door andere openbare lichamen met uitzondering van de waterschappen, veenschappen en veenpolders en door niet-openbare lichamen, die daartoe met het oog op de door haar behartigde belangen bij koninklijk besluit bevoegd zijn verklaard. De vorming van een rechtspersoon is noodzakelijk, wanneer het de bedoeling is een instantie in het leven te roepen, die bevoegd zal zijn belastingen te heffen of anderszins verordeningen te maken (art. 4 lid 3, 17 lid 3, 26 lid 3). Voorzoveel de heffing van eigen belastingen betreft ligt dit voor de hand; overigens schijnt het voorschrift samen te hangen met de gedachte, dat een lichaam als bedoeld in art. 162 Grondwet steeds een rechtspersoon moet zijn.

Aan gemeenten kan een regeling, waarbij een rechtspersoon gevormd wordt, van hogerhand worden opgelegd (Hoofdstuk II der wet); soms wordt het treffen van zulk een regeling ook rechtstreeks door de wet voorgeschreven (art. 14 Wet bescherming bevolking).

Het lijkt niet waarschijnlijk, dat de Wet gemeenschappelijke regelingen zou dwingen tot de vorming van rechtspersonen, waaraan geen behoefte bestaat; wel acht ik het een bezwaar, dat zij geen voorschriften inhoudt omtrent de openbaarheid van en de controle op het financieel beheer; zelfs voor de begroting is geen openbare behandeling voorgeschreven (zie art. 4, lid 5). Men zal zich thans moeten verlaten op de activiteit van de instanties aan wier goedkeuring de regelingen onderworpen zijn. Voor het rijk heeft de wet slechts een beperkte betekenis, omdat bij deelname aan een regeling door het rijk toch nog een bijzondere wet nodig is, die tevens de gevolgen regelt (art. 31 lid 2 en 32 lid 4). Wel kunnen van rijkswege leden worden benoemd in een bestuurscollege van een lichaam, dat door anderen is opgericht (art. 3, letters a, b en c).

De praktijk toont zich met de wet en haar toepassing nog niet voldaan. Zij oppert bezwaren tegen de onmogelijkheid van samenwerking tussen gemeente en waterschap⁶⁵ en tegen de angstvalligheid, waarmede particuliere organisaties bevoegd worden verklaard tot deelneming. Tot dusver zijn aangewezen: de Koninklijke nederlandse maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst, de nederlandse maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde, enkele ziekenfondsen en het nederlandse Rode Kruis.⁶⁶ Ruimer toepassing zou natuurlijk niet behoeven te leiden tot oprichting van meer rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen; het ziet er zelfs naar uit, dat zij integendeel zou kunnen resulteren in een vermindering van dat aantal, maar dit is een kwestie die straks (onder VII) ter sprake komt.

Tenslotte moeten hier nog twee bepalingen genoemd worden die eveneens betrekking hebben op de figuur der samenwerking.

9. *Art. 19 Wet bescherming bevolking.* De commissarissen des Konings kunnen gemeenschappelijke regelingen treffen met betrekking tot de bescherming bevolking tegen de gevolgen van oorlogsgeweld. Daarbij kan een gewest gevormd worden.
10. *Art. 110 Wet Bedrijfsorganisatie.* De besturen der „schappen”, die op de voet van de art. 30 en 32 Wet gemeenschappelijke regelingen deel kunnen nemen aan regelingen met provinciale en gemeentebesturen, kunnen ook onderling regelingen treffen, waarbij een rechtspersoon gevormd wordt.

⁶⁵ Vgl. B. de Goede, *Gemeente en waterschap 1954*, Hoofdstuk III.

⁶⁶ *Geschriften Veren. voor adm. recht* 34, bl. 88.

VI. DE PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN IN HET ONTWERP—MEIJERS.

Artikel 2.2.1 van het ontwerp-Meijers is gewijd aan de rechtspersoonlijkheid van lichamen, die met een overheidstaak zijn belast. Het artikel luidt:

„1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en alle andere lichamen die krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid hebben, bezitten rechtspersoonlijkheid.

2. Andere lichamen en instellingen, aan wie een deel van de overheidstaak is opgedragen, hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien de wet of een algemene maatregel van bestuur die toekent.”

Het eerste lid van het artikel heeft blijkens de toelichting slechts ten doel een waarheid vast te leggen, waaraan nooit iemand heeft getwijfeld. Voorzoveel de met name genoemde lichamen betreft is dat inderdaad het geval, maar op welke lichamen wordt gedoeld met de woorden „alle andere lichamen, die *krachtens de Grondwet* verordenende bevoegdheid hebben”? Uit de toelichting blijkt, dat de ontwerper het bestaan veronderstelt van twee soorten lichamen met verordenende bevoegdheid: a) die, welke zodanige bevoegdheid bezitten krachtens de Grondwet en b) die, wier verordenende bevoegdheid uitsluitend berust op een bijzondere wet. De portée van dit onderscheid is in de toelichting als volgt uiteengezet. „De Grondwet bevat alleen de grondslagen van ons staatsbestel en heeft een uitgesproken publiekrechtelijk karakter. Een artikel daarin, dat rechtspersoonlijkheid aan openbare lichamen zou toekennen, zou misplaatst zijn. Wordt echter verordenende bevoegdheid aan een lichaam door een bijzondere wet toegekend, dan wordt in die wet steeds de rechtspersoonlijkheid, indien de wetgever dit wenst, geregeld, zodat deze lichamen niet in het eerste lid zijn genoemd”. Ik citeer de passage letterlijk omdat ik haar hoegenaamd niet kan vatten. De Grondwet kent verordenende bevoegdheid toe aan de Koning (art. 57), de provinciale staten (art. 143), de gemeenteraden (art. 153) en de waterschapsbesturen (art. 207). Verder verklaart zij de gewone wetgever competent om verordenende bevoegdheid te ver-

lenen aan openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 160), „andere dan in de Grondwet genoemde lichamen” (art. 162), het militair gezag (art. 202) en „andere (dan grondwettelijk competente) organen van burgerlijk gezag” (art. 203).

Het is niet aannemelijk, dat het de bedoeling zou zijn rechtspersoonlijkheid te verlenen aan de eerstgenoemde ambten, die aan de Grondwet aanspraak ontleen op verordenende bevoegdheid, zodat wel bedoeld moet worden op lichamen van de tweede groep. Deze verkeren echter alle in dezelfde positie: zij bezitten verordenende bevoegdheid krachtens de Grondwet plus nog een andere wet, en lichamen die *uitsluitend* krachtens een gewone wet verordenende bevoegdheid zouden hebben, zijn niet te bedenken.^{66a} De redactie van art. 162 omvat bij voorbaat alle denkbare wetten, die een niet in de Grondwet genoemd lichaam met verordenende bevoegdheid bekleeden.⁶⁷

Gesteld echter, dat er lichamen bestonden, die hun verordeningrecht uitsluitend aan de bijzondere wet dankten, wat zou dan nog de ratio zijn van het gemaakte verschil? De Grondwet eist, behalve ten aanzien van de Koning, in alle gevallen, waarin zij rechtstreeks verordenende bevoegdheid toekent, tevens een nadere wettelijke regeling van de bevoegdheden van de lagere wetgever (art. 142, 151, 207), zodat er toch steeds een wet aanwezig zou zijn, die op ongezochte wijze de rechtspersoonlijkheid kan vastleggen. Daarmede wil ik niet zeggen, dat het verkeerd ware in het Burgerlijk Wetboek uitspraak te doen omtrent de rechtspersoonlijkheid van een aantal belangrijke overheidslichamen, doch het criterium, of een lichaam al dan niet verordenende bevoegdheid heeft, is daartoe niet bruikbaar. Men kan zeggen, dat de provincie verordenende bevoegdheid „heeft” omdat zodanige bevoegdheid is toegekend aan een tot haar

^{66a} Daargelaten het uitzonderlijke geval van de grenscorrectiegebieden.

⁶⁷ De opvatting van Van der Grinten (Ned. Bestuursrecht 1932, bl. 86, voetnoot), dat de intercommunale rechtspersoon niet zou berusten op art. 162, doch uitsluitend op art. 158 Grondwet, is niet houdbaar. Dit laatste artikel geeft m.i. de wetgever niet de bevoegdheid om een nieuw lichaam met verordenende bevoegdheid uit te rusten. Zie Oppenheim-V. d. Pot III, bl. 126, voetnoot.

organisatie behorend lichaam, de provinciale staten. Dat lichaam zelf heeft evenwel geen behoefte aan rechtspersoonlijkheid. De sociaal-economische raad combineert rechtspersoonlijkheid met verordenende bevoegdheid, het militair gezag weer niet en zo kan men doorgaan. Men struikelt hier bij oppervlakkige lezing van de bepaling alleen maar niet over, omdat men zó goed weet, welke lichamen met verordenende bevoegdheid rechtspersoon zijn, dat men a.h.w. kan raden op welke „andere lichamen” de ontwerper het oog had, n.l. die van het vijfde en zesde hoofdstuk der Grondwet.

Met de (nog weer) „andere lichamen en instellingen” van het tweede lid komen wij tot de eigenlijke instellingen. Zij zullen slechts rechtspersoonlijkheid bezitten, wanneer de wet of een algemene maatregel van bestuur die toekent.

Het voorstel om — in afwijking van de heersende leer — de Kroon in staat te stellen om een rechtspersoon in het leven te roepen bij algemene maatregel van bestuur, is als volgt gemotiveerd. „Daar telkens opnieuw de behoefte blijkt om een tak van overheidsdienst rechtspersoonlijkheid te verlenen, maakt de overheid herhaaldelijk gebruik van bestaande privaatrechtelijke vormen, om daarmee zonder de omslag, die een bijzondere wet met zich brengt, rechtspersonen in het leven te roepen. Het is echter niet gewenst, om datgene, wat in wezen publiekrecht is, door een gekozen privaatrechtelijke vorm aan het publieke recht, en de daarvoor geldende beginselen te onttrekken. Vandaar dat wordt voorgesteld, dat ook een algemene maatregel van bestuur aan lichamen of instellingen, aan wie een deel der overheidsstaak is opgedragen, rechtspersoonlijkheid kan toekennen.” Het verdient geen aanbeveling dit voorstel te volgen. In de praktijk wordt herhaaldelijk rechtspersoonlijkheid voor overheidsinstellingen begeerd — en soms ook verkregen — zonder dat zulks noodzakelijk is voor een goede taakvervulling van het betrokken lichaam. Het overheidsapparaat is echter al ingewikkeld en onoverzichtelijk genoeg om niet te doen verlangen naar onnodige complicaties. „De omslag van een bijzondere wet” is nu een zeer geschikt middel ter bevordering van de gewenste soberheid; de noodzaak om

in het openbaar rekenschap te geven van de motieven die tot indiening van het voorstel hebben geleid, zal de betrokken autoriteiten dwingen tot zorgvuldige overweging van de vraag of deze motieven de toets ener objectieve kritiek kunnen doorstaan. Bovendien bestaat er in dit stelsel ampel gelegenheid voor de vertegenwoordigende organen om toe te zien, dat in de wet eventueel nodige voorschriften worden opgenomen inzake het beheer van de instelling en de uitoefening van toezicht op dat beheer.

De voor de rechtspersoonlijkheid van instellingen vereiste toekenning bij wet of algemene maatregel van bestuur behoeft volgens de toelichting niet uitdrukkelijk te zijn geschied. Zij „kan ook besloten liggen in de bepalingen, die de organisatie van het lichaam of de instelling regelen. Dit laatste zal echter alleen aangenomen mogen worden, wanneer dienaangaande geen twijfel mogelijk is; men vergelijke Asser-Scholten-Bregstein, p. 128”. De verwijzing heeft vermoedelijk betrekking op hetgeen t.a.p. gezegd wordt van de rijksverzekeringsbank en de raden van arbeid, wier rechtspersoonlijkheid, hoewel niet uitdrukkelijk uitgesproken algemeen werd aanvaard, o.m. op grond van het feit, dat de wet sprak van „aan de bank toekomende gelden”.⁶⁸ Het feit, dat v.z.v. bekend, nimmer in rechten twijfel werd geopperd bewijst echter niet, dat geen twijfel mogelijk is. Men zou b.v. kunnen wijzen op het feit, dat de bank een bestuur had van door de Kroon benoemde leden, dat zij rekenplichtig was aan de regering en onder toezicht stond van een door de regering benoemd college. In de procedure betreffende de aansprakelijkheid der Nederlandse regering voor de salarissen der Nederland-Indische ambtenaren over de bezettingstijd is door belanghebbenden het advies ingewonnen van twee vooraanstaande juristen. Van de inhoud van die adviezen is wel zoveel bekend geworden, dat men mag zeggen, dat zij, gelet op de feitelijke verhoudingen, van de wettelijk vastgelegde rechtspersoonlijkheid van Nederlands-Indië zelfs niet veel overlieten, hoeveel te eerder zal men er toe komen de rechtspersoonlijk-

⁶⁸ De rijksverzekeringsbank is inmiddels opgegaan in de sociale verzekeringsbank, wier rechtspersoonlijkheid met zoveel woorden door de wet wordt uitgesproken, Stb. 1956, nr. 297.

heid van een van het rijk afhankelijk lichaam te ontken-
nen, wanneer de wet zwijgt.⁶⁹

Hoe dit echter naar geldend recht zij, in ieder geval
kan er voor de wetgever geen bezwaar bestaan om voor
de toekomst de eis te stellen van uitdrukkelijke toeken-
ning. De wetgevers van morgen zijn dan gewaarschuwd.

Ik wil, alhoewel zulks met *de toekenning* van rechts-
persoonlijkheid aan overheidslichamen niet rechtstreeks
verband houdt, niet besluiten zonder de aandacht te
hebben gevestigd op het feit, dat art. 2.1.5 van het ont-
werp voor de publiekrechtelijke rechtspersonen niet in
deze vorm kan worden aanvaard. Men zie de opmerkin-
gen van Dorhout Mees in N.J.B. 1956, bl. 914/915.

VII. OPRICHTING VAN EN DEELNAME IN PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSPERSONEN NAAR GELDEND RECHT.

Als rechtspersonen zijn de openbare lichamen in be-
ginsel op dezelfde voet als particulieren bevoegd om
stichtingen in het leven te roepen en mede te werken
aan de oprichting van naamloze vennootschappen en
verenigingen. Vóór de wijziging der Gemeentewet van
1931 was de naamloze vennootschap in het bijzonder in
trek voor intercommunale bedrijven en zij leent zich
uiteraard zeer wel voor de figuur van het gemengde be-
drijf, waarvan de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
een bekend voorbeeld is (zie de wet in Stb. K nr. 366).
De stichtingsvorm wordt thans wel gebezigd voor in-
stituten waarvan de werkzaamheid in bijzondere mate van
belang is voor bepaalde particuliere ondernemingen. Van
overheidszijde dient in deze gevallen gestreefd te worden
naar voldoende invloed in de leiding en naar waarbor-
gen voor sluitende controle op het financieel beheer. Het
eerste valt, waar de deelname van de overheid vaak over-
wegend is, meestal niet moeilijk; wat het tweede punt
betreft moet men bedenken, dat de naastbetrokken over-
heidsdienaren niet altijd de aangewezen personen zijn
om weerstand te bieden aan de verleiding tot het schep-
pen van een niemandslandje, dat onttrokken is aan de

⁶⁹ Zie Reflector, maandelijks orgaan van de Indische Pensioen-
bond, jaargang 1954/1955, bl. 314 en jaargang 1955/1956, bl. 107.

algemene regelen voor financiële controle. De staten-generaal hebben voor dit gevaar bij herhaling oog getoond, maar men kan niet zeggen, dat hun streven om de regering aan zekere regelen te binden veel resultaat heeft opgeleverd.

In haar oorspronkelijke redactie bevatte de Comptabiliteitswet 1927 een voorschrift, houdende dat het instellen van fondsen, waarbij geldmiddelen van het rijk voor een bepaald doel worden afgezonderd, alleen kon geschieden bij een wet, die tevens regelen moest bevatten aangaande het beheer van het fonds en de wijze waarop daarvan jaarlijks rekening en verantwoording zou worden afgelegd. Met de tekst van deze bepaling voor ogen kon men zeer wel staande houden, dat zij (o.m.) betrekking had op het in het leven roepen van stichtingen, maar de praktijk is anders geweest. Het voorschrift werd van toepassing geacht op de lichamen die (al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid) onder de naam „fondsen” zijn ingesteld, maar niet op „privaatrechtelijke” stichtingen die vanwege het rijk in het leven waren geroepen. Wel vindt men in de literatuur en ook in officiële stukken soms gewag gemaakt van een ongeschreven regel die de toetreding tot of oprichting van naamloze vennootschappen en stichtingen afhankelijk stelt van een voorafgaande machtiging bij de wet of een begrotingspost,⁷⁰ maar deze, nergens vastgelegde regel (die overigens wel zou passen bij art. 30, lid 2 en 32, lid 4 Wet gemeenschappelijke regelingen) zegt niets omtrent het beheer van zulke lichamen, laat staan van de controle op dat beheer.

Klachten van de algemene rekenkamer die steeds meer onderdelen van de rijksdienst in de vorm van stichtingen uit haar domein zag verdwijnen, vonden in de dertiger jaren gehoor bij de vaste commissie voor de rijksuitgaven en uit de reacties van de regering moest men opmaken, dat zij bereid was daaraan op de meest onbekrompen wijze tegemoet te komen. Het voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet, dat tenslotte het staatsblad bereikte (Stb. 1935, nr. 145) ademde echter een geheel andere geest. In de eerste plaats werd de redactie van art. 87 Comptabiliteitswet aldus gewijzigd, dat de bepaling

⁷⁰ Vegting, Het algemeen ned. administratiefrecht, bl. 323.

nog slechts betrekking heeft op „het voorschrijven van een afzonderlijk beheer voor bepaalde onderdelen van de rijksdienst” maar een complement voor de lichamen waarvan men (op grond van haar rechtspersoonlijkheid) wenst te beweren, dat zij geen onderdelen van de rijksdienst uitmaken, ontbreekt. Het ingelaste nieuwe hoofdstuk VI A „Van de geldelijke aansprakelijkheid van het rijk voor het beheer van instellingen met rechtspersoonlijkheid” gewaagt niet van de wijze waarop zulke instellingen kunnen worden opgericht, noch van regelen omtrent het beheer; het bevat slechts één artikel (art. 89a), luidende:

Geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk voor het beheer van instellingen met rechtspersoonlijkheid wordt in elk voorkomend geval geregeld bij de wet.

Het zou niet aangaan de regering te verwijten, dat zij bij de behandeling van haar voorstel de kamers in onzekerheid heeft gelaten omtrent de zeer beperkte betekenis van deze bepaling. In de memorie van antwoord wordt met zoveel woorden gezegd, dat het nieuwe artikel alleen maar iets inhoudt omtrent de geldelijke aansprakelijkheid, en de veelbelovende woorden „in elk voorkomend geval” hebben slechts betekenis wanneer de aansprakelijkheid niet reeds — zoals b.v. bij de naamloze vennootschap — door de regelen van het gemene recht wordt bepaald. „Voor de oprichting van dergelijke instellingen, noch voor de inrichting en het beheer eist de Comptabiliteitswet wettelijke medewerking”. Men vraagt zich af, hoe De Bosch Kemper geoordeeld zou hebben over de staten-generaal die zich met de dode mus van art. 89a lieten afschepen.

Bovendien is de praktijk van deze bepaling nog teleurstellend. Sedert haar inwerkingtreding zijn op instigatie van het rijk diverse lichamen opgericht naar het beproefde recept van de landbouwcrisisstichtingen, zodat men uit de stichtingsakte niet kan opmaken of de stichters optraden als particulieren, dan wel in de ambtelijke hoedanigheid die achter hun naam wordt vermeld. Het feit, dat deze stichtingen soms geheel op bijdragen uit de rijksmiddelen zijn aangewezen, doet het vermoeden rijzen, dat het afgezonderde kapitaal ook uit die middelen en niet uit het vermogen van de stichters afkomstig is, maar

art. 89a Comptabiliteitswet wordt ten aanzien van deze spookachtige creaties, die soms op haar beurt weer nieuwe stichtingen voortbrengen, niet van toepassing geacht. Het aantal wetten, dat ter voldoening aan dat voorschrift tot stand is gekomen, is dan ook zeer beperkt; ik noteerde de volgende gevallen:

- a. de Rijksstudiedienst Nationaal Luchtvaartlaboratorium, Stb. 1937, nr. 523;
- b. het Waterbouwkundig Laboratorium, Stb. 1938, nr. 522;
- c. de Geologische Stichting, Stb. 1939, nr. 1522;
- d. de Nederlandse Kastelenstichting, Stb. J, nr. 618;
- e. de Stichting Nationaal Luchtvaartgeneeskundig Centrum, Stb. 1953, nr. 149;
- f. de Stichting tot verzorging en afwikkeling van de pensioensaangelegenheden betreffende gewezen overheidspersoneel van Indonesië en hun nagelaten betrekkingen, Stb. 1955, nr. 189. De onhanteerbare naam van dit lichaam is later gewijzigd in: Stichting pensioensaangelegenheden Indonesië.

Uit de bezettingstijd dateren nog twee regelingen van secretarissen-generaal betreffende:

- g. de Stichting landelijke bezettingsschaden, Ned. Staatscourant 1942, nr. 151;
- h. het Voedselvoorzienings Importbureau, Ned. Staatscourant 1945, nr. 89.

De inhoud van deze regelingen komt meestal hierop neer, dat het rijk de exploitatietekorten, soms met een zekere beperking, zal bijpassen; haar verdienste ligt (behalve bij de bezettingsregelingen) in de stereotype bepaling, dat het beheer onderworpen is aan de controle van de Algemene Rekenkamer. Een voorschrift van deze strekking is, op aandrang van de tweede kamer, ook opgenomen in de wet tot instelling van de organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (Stb. K, nr. 5, art. 18) en in het contract met de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, goedgekeurd bij de wet in Stb. K, nr. 366.

Een dergelijk voorschrift dient in beginsel te gelden voor alle instellingen die met rijks gelden werken. Daartoe zal nodig zijn een algemeen artikel, hetwelk niet omzeild kan worden door oprichting van lichamen, waarbij het rijk formeel niet betrokken is.

Een zeer ongewone overheidsinstelling in privaatrechtelijke vorm is de Nederlandse Bank N.V. De considerans van het besluit van de Souvereine Vorst van 25 maart 1814 (Stb. nr. 40) waarbij haar octrooi en reglement werd vastgesteld, spreekt van „invoering ener op openbaar gezag ingestelde Nationale Bank, bijeengebracht door de vereniging der middelen van het gemene land met die van de particulieren”, en volgens art. 4 van het reglement wordt deze openbare instelling „geacht uit te maken ene compagnieschap zonder firma, bestaande uit actiën of aandelen, waarvan de eigenaars de geldschietters zijn”. De wet in Stb. 1863, nr. 148 maakt daarvan: „de Nederlandse Bank is een naamloze vennootschap” en zo staat het ook in de Bankwet 1948 (art. 2). Men heeft hier dus te maken met een lichaam, dat krachtens een uitdrukkelijke uitspraak van de wetgever een naamloze vennootschap is, ongeacht de vraag, of het naar de regelen van het wetboek van Koophandel zulk een rechtspersoon zou zijn.

In de Gemeentewet vindt men nog sporen van Struyckens afkeer van het gebruik van privaatrechtelijke vormen. De indruk van zijn requisitoir was in 1915 nog zo vers, dat minister Cort van der Linden in zijn voorstel tot herziening van de bepalingen op de intercommunale samenwerking een verbod opnam om gemeenschappelijke regelingen, waarbij de belangen der ingezetenen rechtstreeks betrokken waren, te kleden „in de vorm van een naamloze vennootschap”. De commissie-Oppenheim en minister Ruys de Beerenbrouck namen dat verbod niet over, daar zij van oordeel waren dat de vennootschapsvorm vanzelf wel op de achtergrond zou geraken, wanneer de mogelijkheid van samenwerking op publiekrechtelijke basis maar verruimd werd, doch de wet van 1931 keerde wecr halverwege tot het ontwerp van 1915 terug. „Een gemeenschappelijke regeling mag niet geschieden in de vorm van een stichting, naamloze ven-

nootschap of andere burgerrechtelijke overeenkomst, dan indien deze vorm in verband met den aard van het te regelen belang daarvoor in het bijzonder aangewezen moet worden geacht" (art. 146-oud). Een voorschrift van dezelfde strekking werd nu ook opgenomen met betrekking tot besluiten van gemeentebesturen op het gebied van de eigen huishouding: gedeputeerden mochten geen goedkeuring verlenen aan besluiten tot het deelnemen in stichtingen of naamloze vennootschappen dan indien enz. (art. 228 h. j^o art. 234). Eigenaardig is, dat deze laatste bepalingen in 1950 werden gehandhaafd (en zelfs enigszins uitgebreid), hoewel de beperking kwam te vervallen voor de intercommunale regelingen, waarop de bezwaren van Struycken in het bijzonder betrekking hadden.⁷¹ Het is mij niet duidelijk, waarom de commissie-Prinsen thans voor de provincie navolging van het voorbeeld der Gemeentewet voorschrijft. Kan hier niet met de eis van goedkeuring worden volstaan? De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat alleen een verbod om aan gemeenten een regeling *op te leggen*, waarbij een stichting, naamloze vennootschap of burgerrechtelijke verbintenis in het leven wordt geroepen (art. 11, lid 5). Dat ligt voor de hand: wanneer men eenmaal aan de dwang toe is, heeft het weinig zin meer om nog met privaatrechtelijke constructies te scherm.

De belemmering, welke de gemeenten krachtens art. 234 ondervinden bij de regeling van communale belangen, knelt in de praktijk niet al te zeer. Dank zij de welwillendheid van de directeur-generaal van de statistiek kan ik hier de resultaten mededelen van een in 1955 ingestelde enquête naar de stichtingen, welke door provinciën en gemeenten, eventueel in samenwerking met particulieren in het leven zijn geroepen ter behartiging van bepaalde taken in het algemeen belang. Uit de ingekomen antwoorden blijkt het bestaan van 424 stichtingen, die zich bewegen op de volgende terreinen:

Bosbrandbestrijding	3
Waterleiding	10
Schooltandverzorging	61
Ziekenhuis	9

⁷¹ De gemeenten en haar gebied, bl. 22.

T.b.c.-bestrijding, etc.	6
Bad- en zweminrichting	21
Gezondheidscentrum	2
Welstandtoezicht	7
Woningbouw	36
Verkeer	2
Agrarische belangen	11
Recreatie-oord	8
Kampeercentrum, etc.	6
Studiefonds	10
Onderwijs, musea, bibliotheken, etc.	12
Orkest en theater	30
Cultureel werk	24
Sport en lichamelijke opvoeding	22
Werkplaats minder-validen	27
Maatschappelijk werk	27
Bejaardenzorg	16
Krediethank	8
Industriële belangen	9
Borgstellingsfonds	29
Tourisme	6
Diversen	22

De populariteit van de stichtingsvorm, die uit deze cijfers spreekt, is voor een goed deel geforceerd. Bezie men de stichtingen nader, dan blijken vele daarvan geheel of nagenoeg verstoken van eigen middelen: zij werken met provinciale of gemeente-gelden, waarvan het beheer ook geheel bij de bevoegde overheidsinstanties berust. Het is niet de behoefte aan lichamen met rechts-persoonlijkheid die dergelijke stichtingen in het leven doet roepen, maar het streven naar wat men pleegt te noemen „spreiding” van de huishouding, d.w.z. inschakeling van toegewijde en deskundige particulieren in de overheidsactiviteit. Provinciale en Gemeentewet kennen geen andere commissies dan commissies uit de staten (art. 27 en 95 Prov. wet) of uit de raad (art. 60—63 Gemeentewet). Dit behoeft wellicht geen beletsel te zijn om, buiten het raam van de wet commissies in te stellen, waarvan ook particulieren deel uitmaken, maar de wetgeving laat geen vrijheid om dergelijke lichamen veel meer dan een adviserende taak toe te delen. Ter gelegen-

heid van de herziening der Gemeentewet in 1931 heeft Van den Bergh getracht om door middel van amendementen de weg te effenen voor commissiën van bijstand van gemengde samenstelling en met reële bevoegdheden, maar de kamer heeft daar niet aan gewild en zo is de praktijk er toe gekomen om de stichting te gaan hanteren als instrument voor de spreiding.⁷² Meer dan één auteur heeft aanbevolen deze ontwikkeling in publiek-rechtelijke banen te leiden⁷³ en daarbij sluit ik mij gaarne aan. Niet — zoals men begrepen zal hebben — omdat ik het beneden de waardigheid van de overheid vindt, dat zij zich zou bedienen van privaatrechtelijke rechtspersonen, maar om verschillende andere redenen. Ten eerste behoort de Gemeentewet niet te blijven zwijgen over een ontwikkeling die zich à sa barbe voltrekt — in de tweede plaats zal het nut doen regelen te stellen omtrent de bevoegdheden die, zo nodig, aan de nieuwe instellingen verleend kunnen worden (verordeningrecht, retributieheffing) en tenslotte zal dan een aantal gemengde commissies, die generlei behoefte hebben aan rechtspersoonlijkheid doch nu noodgedwongen in het stichtingspak gestoken gaan, van haar overbodige rechtspersoonlijkheid ontdaan kunnen worden. Er is beweging op dit stuk. In het ontwerp-Provinciewet van de commissie-Prinsen komt een bepaling voor (art. 65), uit krachte waarvan de staten commissiën zullen kunnen instellen, die ook burgers onder haar leden tellen en tot taak krijgen gedeputeerden bij te staan in het beheer van bepaalde takken van de huishouding der provincie. Met een overeenkomstige voorziening — eventueel aangevuld met bepalingen inzake wijk- en andere raden in de geest van het rapport van de commissie-De Quay — zou men naar mij dunkt ook voor de gemeenten een heel eind komen. In de laatste druk van Kranenburg's Inleiding heeft Vegting de gedachte geopperd, dat men aan provincie en gemeente het gebruik van de stichtingsvorm

⁷² Zie Oppenheim-V. d. Pot III, bl. 182—185, Simons, Gemeentebestrijven 128; Oud, Handboek Ned. Gemeenterecht I, blz. 332.

⁷³ Zie Simons en Oud als onder 72 en vooral Van den Bergh, „De gemeentelijke bestuursorganen” in Gedenkboek Gemeentewet 1851—1951, bl. 146 e.v., Troostwijk, Geschriften Veren. voor adm. recht 34, bl. 87—92.

zou kunnen ontzeggen, indien aan staten en raad bevoegdheid werd verleend om, onder hoger toezicht, voor bepaalde onderdelen van haar werkzaamheid rechtspersonen te vormen met een eigen regiem.⁷⁴ Met de schroom, welke past aan iemand, die in genen dele zo vertrouwd is met de inrichting der gemeentelijke huishouding als mijn betreurde Amsterdamse ambtgenoot, waag ik de vraag te stellen, of provincie en gemeente zulk een bevoegdheid nodig hebben naast die, welke zij reeds thans ontleen aan Hoofdstuk VI van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Als er werkelijk behoefte bestaat aan oprichting van een rechtspersoon wier werkzaamheid uitsluitend de belangen van één provincie of gemeente raakt, dan zal dat wel steeds een geval zijn van samenwerking met particulieren. Voor die gevallen zie ik de oplossing liggen in een minder angstvallige toepassing van art. 30 van genoemde wet. Uit het relaas van Troostwijk betreffende de geschiedenis van de „Vrienden van de Groninger Orkestvereniging”⁷⁵ blijkt, dat men daarbij met de wet van 1950 toch niet kon uitkomen vanwege de redactie van art. 4 der Pensioenwet, maar dit beletsel zal wel niet bestendig kunnen blijven. Waar de Pensioenwet wel rekening houdt met het bestaan van naamloze vennootschappen en verenigingen tot het dienen van provinciale en gemeentelijke belangen, zal zij op den duur de aanwezigheid van openbare lichamen, ingesteld met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, niet kunnen negeren.

Intussen zou ik de „privaatrechtelijke weg” niet hermetisch willen versperren. Wanneer de wetgeving voldoende mogelijkheid van spreiding opent, zal de goedkeuring van besluiten tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen minder vlot verleend behoeven te worden dan thans het geval is, maar zo zich een situatie voordoet, waarin de vorm van een vereniging of stichting aangewezen blijkt, blijve deze oplossing toegelaten. Niet iedereen is even ontvankelijk voor wat Van den Bergh noemt „de glans en de sterkte van het publiekrechtelijk gewaad”. Er bestaan ook mensen, die wel be-

⁷⁴ Kranenburg-Vegting, Inleiding, 1955, bl. 159/160.

⁷⁵ Vgl. Troostwijk als onder 73, bl. 92 en Vegting, Het algemeen ned. adm. recht I, bl. 408/409.

reid zijn „in eenvoudige privaatrechtelijke kledij” hun krachten aan het gemenebest te geven, maar die tot iedere prijs verre wensen te blijven van „de politiek” en dus niets zullen voelen voor het lidmaatschap van een „miniatuur-raadge”, vooral niet wanneer de samenstelling daarvan — zoals bij de wijkraden en de gemeenschapsraad van Zuilen het geval is — de invloed zal ondergaan van de politieke krachtsverhoudingen. Beschouwingen over de principiële ondeugdelijkheid van privaatrechtelijke lichamen voor de behartiging van de overheids-taak zullen daaraan, naar ik vermoed, weinig afdoen, zelfs als zij gepaard gaan met een verwijzing naar mogelijke fiscale nadelen, zoals het geval „Breda-Oranjestad” indertijd aan Stellinga in de pen gaf.⁷⁸

Zoals men weet zijn de stichtingen van rijk, provincie en gemeente dank zij de vasthoudendheid der regering, voorschans onttrokken aan de werking van de Wet op stichtingen. Moet dit bij voortdurend zo blijven? Het lijkt mij voor de rijksstichtingen moeilijk vol te houden. Is het nodig, dat van rijkswege een lichaam wordt opgericht, dat niet voldoet aan de eisen, welke de wet aan stichtingen stelt (b.v. omdat het leden moet hebben), dan kan zulks met medewerking van de staten-generaal te allen tijde geschieden. Zo’n lichaam moet dan echter niet „stichting” heten, want die benaming kan alleen maar verwarring wekken.

Voor provincie en gemeente ligt de zaak anders. Bij verwezenlijking van de hiervoor ontwikkelde denkbeelden zal het aantal gevallen, waarin men genoopt is zijn toevlucht te nemen tot de stichting, echter aanmerkelijk slinken en voor de enkele stichtingen die dan overblijven, lijkt een uitzonderingsrégime niet wenselijk en ook niet nodig. Men zou zich met meer gemak over deze zaken kunnen uitspreken, indien de regering destijds duidelijk had gemaakt, welke bepalingen van de wet voor de overheidsstichtingen onbruikbaar werden geacht. Nu zulks

⁷⁸ Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1932, bl. 412. Het lijkt mij overigens allesbehalve zeker, dat de beslissing anders had moeten uitvallen indien de gemeente de zaak in eigen hand had gehouden in plaats van daarmee een stichting te belasten. Ook een gemeente kan „ondernemer” zijn.

niet is geschied⁷⁷, kan men alleen maar gissen en dan krijg ik de indruk, dat men hier niet zozeer te maken heeft met zakelijke bezwaren als met allergische verschijnselen, zoals in de ambtelijke wereld wel meer aan de dag treden wanneer een wettelijke regeling in aantocht is. In gemeentelijke kringen ziet men blijkbaar nog al op tegen de mogelijkheid van rechterlijke controle. Daarbij speelt echter al te zeer de voorstelling, alsof de rechterlijke macht, zo niet reeds van nature geneigd om de volijverige administratie een stok tussen de benen te steken, in ieder geval gespeend zou zijn van begrip voor de behoeften van „de praktijk”. Voorzover ik kan zien zullen echter de overheidsinstanties die hun zaken behoorlijk doen, van de rechterlijke controle op stichtingen nauwelijks iets bemerken. Het ligt niet op de weg van de wetgever speciale uitzonderingsbepalingen te schepenen ten behoeve van justiciabelen die hun zaken niet behoorlijk doen.

VIII. DESIDERATA.

Op grond van de voorgaande beschouwingen kan naar ik meen geconcludeerd worden, dat het wenselijk is een aantal wettelijke voorzieningen te treffen in de geest van de onderstaande artikelen. De inkleding in een reeks van doorlopend genummerde bepalingen is uitsluitend gekozen ter wille van de overzichtelijkheid; zij wil niet suggereren, dat er behoefte zou bestaan aan een speciale wet op de overheidslichamen. Verschillende van de bepalingen zullen vermoedelijk het best een plaats vinden in bestaande wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Provinciale en de Gemeentewet.

Artikel 1.

1. De Staat, de provinciën, de gemeenten, de waterschappen, veenschappen en veenpolders, de lichamen, welke zijn of worden opgericht krachtens de artikelen 159 en 162 der Grondwet, alsmede Nederlands Nieuw-Guinea zijn rechtspersoon.

⁷⁷ Zie J. M. Polak, De wet op stichtingen, bl. 151.

2. Andere lichamen en instellingen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, zijn alleen rechtspersoon, indien de wet hun uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid toekent.

Artikel 2.

1. De behartiging van belangen des rijks kan uitsluitend bij of krachtens een wet worden opgedragen aan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam.
2. Het bestuur van een lichaam als bedoeld in het voorgaande lid is gehouden aan de Algemene Rekenkamer, telkens wanneer deze zulks verlangt, inzage te geven in de boekhouding en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden, alle voor de controle nodige inlichtingen te verstrekken en gelegenheid te geven voor de opname van kasgelden en andere vermogensbestanddelen.
3. Voorzover de wet niet het tegendeel bepaalt wordt aan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam geen subsidie of bijdrage uit 's rijks kas toegekend dan na ontvangst van een verklaring van het bestuur, houdende dat de rechtspersoon zich onderwerpt aan dezelfde verplichtingen als omschreven in het voorgaande lid.
4. Het derde lid is niet van toepassing ten aanzien van subsidiën en bijdragen, welke worden toegekend op de voet van de artikelen 185 en 208 der Grondwet, noch van bijdragen aan provinciën, gemeenten en waterschappen.

Artikel 3.

1. De staten ener provincie kunnen op voorstel van gedeputeerde staten aan commissiën opdragen gedeputeerde staten bij te staan in het beheer van bepaalde takken van de huishouding der provincie.
2. Het voorzitterschap van een commissie als bedoeld in het voorgaande lid berust bij de Commissaris des Konings of bij een der leden van gedeputeerde staten, door dit college aangewezen. De leden der commissie worden benoemd door de provinciale staten, al dan niet uit hun midden.

Artikel 4.

1. De besluiten van provinciale besturen tot het oprichten van of deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, coöperatieve of andere verenigingen behoeven de goedkeuring des Konings.
2. De goedkeuring wordt slechts verleend indien bij een verordening van de staten regelen zijn gesteld ter verzekering van een deskundig toezicht op het geldelijk beheer en de boekhouding van het lichaam.

Artikel 5.

1. De raad ener gemeente kan op voorstel van burgemeester en wethouders aan commissiën opdragen burgemeester en wethouders bij te staan in het beheer van bepaalde takken van de huishouding der gemeente.
2. Het voorzitterschap van een commissie als bedoeld in het voorgaande lid berust bij de burgemeester of bij een der wethouders, door het college van burgemeester en wethouders aangewezen. De leden der commissie worden benoemd door de raad, al dan niet uit zijn midden.

Artikel 6.

1. De besluiten van gemeentebesturen tot het oprichten van of deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, coöperatieve of andere verenigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten.
2. De goedkeuring wordt slechts verleend indien bij een verordening van de raad regelen zijn gesteld ter verzekering van een deskundig toezicht op het geldelijk beheer en de boekhouding van het lichaam.

Artikel 7.

1. Artikel 4, vijfde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt gelezen: Over de begroting en rekening van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, en over de vaststelling, wijziging of intrekking van be-

lastig — en andere door strafbepaling of politiedwang te handhaven verordeningen kan niet worden beraadslaagd dan in openbare vergadering. De regeling, waarbij een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam wordt gevormd kan andere onderwerpen aanwijzen, waarvoor hetzelfde geldt.

Artikel 8.

Artikel 4, eerste lid, onderdeel *m* van de Pensioenwet 1922 wordt gelezen:

m. personen in vaste dienst van een lichaam, gevormd met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, — van een naamloze vennootschap of van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging tot het dienen van gemeentelijke of provinciale belangen, die uitsluitend openbare lichamen tot vennoten of leden heeft, — dan wel van een naamloze vennootschap of rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, die bij koninklijk besluit, de raad van state gehoord, voor de toepassing van deze wet met een lichaam als vorenbedoeld is gelijkgesteld.

Artikel 9.

Gedurende drie jaren na de inwerkingtreding van artikel 1, tweede lid, kan aan lichamen, die ten dage van deze inwerkingtreding als rechtspersonen deelnamen aan het rechtsverkeer, de hoedanigheid van rechtspersoon niet worden ontzegd op de enkele grond, dat deze haar niet uitdrukkelijk is toegekend.

Artikel 10.

1. Artikel 234 van de Gemeentewet vervalt.
2. Hoofdstuk VI A van de Comptabiliteitswet 1927 vervalt.
3. Artikel 29, eerste en tweede lid van de Wet op stichtingen vervallen.

Toelichting.

Artikel 1. Zie hiervóór onder VI.

Artikel 2. Zie hiervóór onder VII. De redactie van het tweede lid is ontleend aan art. 4 van de wet in Stb. 1955 nr. 189. Het derde lid dient om te beletten, dat men aan de werking van het artikel tracht te ontkomen met de stelling, dat een te subsidiëren lichaam niet belast is met de behartiging van een rijksbelang.

Het zal aan de algemene rekenkamer staan te beoordeelen, in hoeverre het nodig is in een concreet geval van de haar toekomende bevoegdheden gebruik te maken. Bestaat tegen de omvang van deze controlebevoegdheid bezwaar, dan zal bij bijzondere wet een afwijkende regeling getroffen moeten worden. Men zie b.v. art. 7 van de overeenkomst met de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, goedgekeurd bij de wet in Stb. K, nr. 366.

Artikelen 3—6. Zie hiervóór onder VII. De redactie van de artikelen 3 en 5 is ontleend aan het ontwerp van de commissie-Prinsen (art. 65). Bepalingen in de geest van de artikelen 4 en 6 zullen ook getroffen moeten worden ten aanzien van de sociaal-economische raad en de „schappen”, welke laatste lichamen soms eveneens gebruik maken van burgerrechtelijke rechtspersonen. Bij de waterschappen komt dit slechts bij hoge uitzondering voor; een wettelijke voorziening is daarvoor niet nodig, daar de provinciale staten terzake regelen kunnen stellen.

Artikel 7. Zie hiervóór bl. 42.

Artikel 8. Zie hiervóór bl. 56.

Artikel 9. Deze overgangsbepaling dient om te voorkomen, dat lichamen, die ten dage van de invoering van art. 1 algemeen als rechtspersonen werden beschouwd, deze hoedanigheid onverhoeds verliezen. Vgl. art. 25 Wet op stichtingen.

Artikel 10. Voor het eerste lid zij verwezen naar bl. 53. Hoofdstuk VI A van de Comptabiliteitswet kan met de inwerkingtreding van art. 2 verdwijnen. Voor het derde lid zie men hiervoor onder VII. Een overgangsbepaling lijkt in verband met de artikelen 25 en 27 der Wet op stichtingen voorshands niet nodig.

INHOUD.

	blz.
I. Pro Domo.	1
II. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen.	3
III. Openbare lichamen en instellingen.	11
IV. Motieven voor toekenning van rechtspersoonlijkheid.	18
V. Toekenning van rechtspersoonlijkheid naar geldend publiekrecht.	31
VI. De publiekrechtelijke lichamen in het ontwerp-Meijers.	44
VII. Oprichting van en deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen naar geldend recht.	48
VIII. Desiderata.	58

Dient de wet regelen te bevatten inzake het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven, en zo ja, welke?

Preadvies van Mr. H. J. M. Jeukens

INLEIDING

I. Gelijk bekend, heeft de totstandkoming van de wet op de stichtingen (wet van 31 mei 1956, Stb. 327) er toe geleid, dat het vraagstuk van de overheidsstichtingen ter bestudering is opgedragen aan een commissie.¹ Met betrekking tot de vraag of de naamloze vennootschap technisch-juridisch de meest aangewezen vorm is voor een overheidsbedrijf zijn de voortekenen van een verheffing tot vraagstuk en van een commissoriaal onderzoek eveneens reeds aanwezig.² Het is van belang deze beide onderwerpen te signaleren naast het verschijnen van rechtspersoonlijkheid bezittende overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven, het onderwerp van dit preadvies. Enerzijds bezitten de drie onderwerpen ieder naast juridische, belangrijke bestuurlijke en organisatorische aspecten³ en wordt in alle drie de gevallen door de overheid een nieuwe rechtspersoon in het leven geroepen, anderzijds zijn tussen stichting en naamloze vennootschap aan de ene zijde, overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven aan de andere zijde verschillen aan te wijzen, welke tevens een eerste begrenzing vormen van het aan de orde zijnde onderwerp.

Stichting en naamloze vennootschap zijn immers organisatievormen, ontleend aan het privaatrecht, en door daarvan gebruik te maken, neemt de overheid in beginsel zodanig afstand van taak en organisatie, dat beiden komen te liggen buiten de sfeer van de door een eigen, publiekrechtelijk regime beheerste openbare dienst. Ik schreef: in beginsel, omdat in de praktijk door subsidie-

¹ Beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie d.d. 13 april 1956, Ned. Stcrt. 1956, no. 84.

² Zie Hand. Tweede Kamer, zitting 1956-1957, pag. 3103.

³ Vgl. voor de stichtingen de rede van Minister Beel, uitgesproken bij de installatie van de commissie-overheidsstichtingen en opgenomen in N.J.B. jg. 1956, pag. 542 c.v.

voorwaarden, statutaire bepalingen omtrent bestuursinrichting en -bevoegdheden, aandelenbezit en stembevoegdheid bedoelde afstand dikwijls in niet onbelangrijke mate toch wordt verkleind, zelfs zodanig, dat bij herhaling de Centrale Raad van Beroep aan het dienstverband van personeel van dergelijke stichtingen publiekrechtelijk, ambtelijk karakter toekende.⁴

In het geval van een overheidsinstelling, -dienst of -bedrijf worden de grenzen van het publiekrechtelijk georganiseerde overheidsapparaat niet overschreden. Dit geschiedt evenmin, indien aan zodanige onderdelen rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. Toch is het opvallend, dat juist in gevallen, waarin door toekenning van rechtspersoonlijkheid de gedachte van volledige zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid ontstaat, ook de twijfel rijst of daar nog wel van openbare dienst gesproken kan worden. Aldus kreeg de Centrale Raad van Beroep te beslissen over de vraag of een secretaris van een Kamer van Koophandel ambtenaar is in de zin der Ambtenarenwet 1929⁵ en over de vraag, of het dienstverband van het personeel, in dienst van het Werkloosheidsfonds een ambtelijk karakter draagt.⁶

Ik meen het aan de orde gestelde onderwerp niet mis te verstaan, indien ik mij zal beperken tot de daarvoor in aanmerking komende delen van de openbare overheidsdienst in strikt formele zin en derhalve niet dan waar dit om redenen van duidelijkheid wenselijk is vormen van hetgeen men wel semi-overheidsdiensten noemt in de beschouwingen te betrekken.

2. In aansluiting aan het vorenstaande is nog een tweede grensgebied aanwijsbaar, hetwelk ik op deze plaats met een enkel woord wil aanduiden.

Indien de overheid zich uitspreekt voor de figuur van een stichting of van een naamloze vennootschap, dan impliceert deze organisatievorm noodzakelijkerwijs rechtspersoonlijkheid. Daar staat tegenover, dat indien de over-

⁴ C.R.v.B. 9 maart 1939, A.B. 1939, pag. 622; C.R.v.B. 25 nov. 1947, A.B. 1948, pag. 71; vgl. ook C.R.v.B. 12 mei 1938, A.B. 1938, pag. 850 en C.R.v.B. 19 juni 1941, A.B. 1941, pag. 703.

⁵ C.R.v.B. 29 sept. 1948, A.B. 1948, pag. 924.

⁶ C.R.v.B. 4 dec. 1952, A.B. 1953, pag. 266.

heid ten behoeve van een bepaalde taak besluit tot de inrichting van een publieke diensttak, het niet per se noodzakelijk is deze tak van dienst tot rechtspersoon te maken. Dit laatste is dan niet meer dan een mogelijkheid en vormt een afzonderlijk punt van overweging in het licht van de vraag, welke taken en bevoegdheden aan deze tak van dienst zullen worden overgedragen. Aldus wordt het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan delen van het overheidsapparaat deel van het algemene vraagstuk van spreiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bij deze spreiding laten zich twee typen onderscheiden, die van de decentralisatie en die van de deconcentratie. In het eerste geval is de spreiding gericht op openbare lichamen als provincie, gemeente, waterschap en bedrijfsschap. In het tweede geval is de spreiding gericht op delen van het aan de staat, provincie, gemeente enz. ter beschikking staande apparaat.

Autonomie als van genoemde lagere openbare lichamen, en hiërarchische verhoudingen tot hoger gezag, zoals deze aanwezig zijn in openbare diensten, zijn dienovereenkomstig belangrijke elementen in de hantering van de begrippen decentralisatie en deconcentratie.

De rechtspersoonlijkheid van staat, provincie, gemeente enz. valt buiten het onderwerp, hetwelk — althans in eerste aanleg — een verschijnsel van deconcentratie betreft. De restrictie „in eerste aanleg” is gewenst, omdat niet is uitgesloten, dat een rechtspersoonlijkheid bezittende instelling uitgroeit tot een autonome positie als van genoemde lagere corporaties. Spreekt niet juist de Franse literatuur, die een zeer belangrijke bijdrage leverde tot de ontwikkeling van het begrip deconcentratie van „*décentralisation par service*”?

3. In het vorenstaande ligt genoegzaam aanleiding om het onderwerp van de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan takken van overheidsdienst van de bestuurlijke zijde te benaderen. Daarom zullen in deel I eerst de begrippen decentralisatie en deconcentratie enige nadere uitwerking vinden.

In deel II zal aandacht worden geschonken aan de motieven waarom, en de wijze waarop aan delen van het overheidsapparaat rechtspersoonlijkheid wordt toegekend.

In deel III zal worden onderzocht of, en zo ja, in hoeverre het enten van rechtspersoonlijkheid op een organisatievorm van publiekrechtelijke structuur ook gevolgen heeft voor die rechtspersoonlijkheid zelf.

Tenslotte hoop ik in deel IV enkele vragen van ius constituendum te behandelen.

Enige aantekeningen van terminologische aard zou ik onmiddellijk bij deze inleidende opmerkingen willen doen aansluiten.

Terminologie.

4. De gebruikelijke aanduiding „diensten, instellingen en bedrijven” is een verzamelterm, waarmede doorgaans alle onder de ministeries ressorterende, gedeconcentreerde takken van dienst worden aangeduid, waarbij het onderling verschil tussen dienst, instelling en bedrijf in het midden wordt gelaten.

Bij *Prof. van der Grinten*⁷ is de dienst de algemene aanduiding voor een min of meer op zich zelf staand complex van overheidswerkzaamheden (dienst in materiele zin). Daarnaast staat dan de betekenis van het geheel van personen, met de uitoefening van die dienst belast (dienst in formele zin). De bedrijven zijn die diensten, die overeenkomstig artikel 88 Comptabiliteitswet als bedrijf zijn aangewezen en waarvan het beheer wordt beheerst door de Bedrijvenwet. Instellingen zijn de diensten, die gegoten zijn in de vorm van rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen.⁸

*Prof. Donner*⁹ maakt een andere opstelling. Diensten zijn de buitendiensten. Zij zijn in overwegende mate verlengstuk van het ministerie, onderdeel van de departementale ambtenhiërarchie. De instellingen onderscheiden zich vooral van de diensten doordat daarbij de nadruk geheel ligt op de feitelijke handelingen. (Centraal Bureau voor de Statistiek, Rijksarchief, K.N.M.I., instellingen van onderwijs, etc.). In hun werkzaamheid neemt de beschikking een veel minder belangrijke plaats in dan bij

⁷ Prof. Mr. Dr. J. H. P. M. van der Grinten, in Ned. Bestuursrecht, 1e dr. pag. 56 e.v.

⁸ t.a.p., pag. 58.

⁹ Prof. Mr. A. M. Donner, Ned. Bestuursrecht 1953, Alg. deel, pag. 120 e.v.

de diensten. Overigens is dit criterium niet voldoende. Het dient gepaard te gaan met een aan die taak toegeordend zijn van personen én goederen. Ligt hierin voor een belangrijk deel de verklaring, waarom aan instellingen dikwijls rechtspersoonlijkheid wordt verleend, de benaming instelling te reserveren voor rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen gaat te ver.

De bedrijven onderscheiden zich van de instellingen door de bedoeling om geen verliezen bij het beheer te willen leiden, soms zelfs om een zekere winst te maken, hetgeen tot uitdrukking komt door de afnemer minstens de kostprijs in rekening te brengen.

5. Ofschoon ik mij enerzijds bij de opvattingen van Prof. Donner zou willen aansluiten, meen ik anderzijds toch de aandacht er op te moeten vestigen, dat de indeling van Prof. van der Grinten het meest aansluit aan het positieve recht, met name aan de artikelen 87 e.v. der Comptabiliteitswet. Dit geldt niet alleen voor de bedrijven, maar ook voor de instellingen. In de artikelen 87, 88 en 89, waar het gaat om onderdelen en takken van rijksdienst wordt nl. niet gesproken van instellingen. Deze term verschijnt eerst in artikel 89a, waar het gaat om bestuursseenheden, die rechtspersoonlijkheid bezitten en dus — gelijk bij de totstandkoming er van naar voren kwam — nooit onderdelen zijn van de Rijksdienst.¹⁰

Deze laatste gedachte vindt men eveneens in artikel 1, lid 2 der Ambtenarenwet 1929, waar alleen gesproken wordt van diensten en bedrijven, door de Staat en de openbare lichamen beheerd. De ambtenaren werkzaam bij instellingen heeft men gedacht als te zijn aangesteld niet *door*, maar *vanwege* het Rijk. (Zie artikel 125 Ambtenarenwet 1929). In het laatste geval veronderstelde men rechtspersoonlijkheid.

6. Aannemend, dat de rechtspersonen binnen de overheidsadministratie niet alleen bij instellingen moeten worden gezocht, maar ook bij diensten en bedrijven, zou ik in deze indeling juist vanuit een oogpunt van het toekennen en bezitten van rechtspersoonlijkheid nog af-

¹⁰ W. Antheunissen, De Comptabiliteitswet 1927, pag. 166.

zonderlijk willen stellen de fondsen. In dat geval ligt toch juist bij de vorming van de nieuwe rechtspersoon op bijzondere wijze het accent op de afzondering en bestemming van een bepaald vermogen.

7. Diensten, instellingen, bedrijven en fondsen zal ik bij voorkeur niet aanduiden met de term „openbaar lichaam”. Laatstbedoelde uitdrukking reserveer ik liever voor provincies, gemeenten enz., m.a.w. voor het terrein van de decentralisatie. Evenwel treden de laatste tijd regelmatig nieuwe figuren naar voren, welke juist als openbare lichamen een geheel eigen karakter dragen. Soms zijn het voorlopers van volledige decentralisatie-vormen, waarin echter nog bepaalde hiërarchische bindingen met de centrale overheid aanwijsbaar zijn (de pregemeentelijke lichamen in de ingepolderde gebieden), soms betreft het een gedifferentieerde vorm van decentralisatie (Raad voor de IJmond). Ik denk in dit verband ook nog aan het voorgestelde Havenschap Delfzijl. Ook de rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke regelingen dragen een eigen karakter, welke niet toelaat hen zonder meer gelijk te stellen met een dienst of een instelling. Ofschoon in dit preadvies aan deze bijzondere vormen van publiekrechtelijke rechtspersonen niet geheel zal worden voorbijgegaan, zal toch hoofdzakelijk aandacht worden geschonken aan de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan takken van Rijksdienst.

I

DECENTRALISATIE EN DECONCENTRATIE

8. „La déconcentration est une notion tout à fait différente de la décentralisation.” Deze woorden, ontleend aan *André de Laubadère*¹¹ zullen menigeen nog al overdreven in de oren klinken. En de uitspraak van *Waline*, „que la déconcentration ne réalise aucune décentralisation”¹² zal waarschijnlijk wel evenmin de onverdeelde

¹¹ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1953, no. 96.

¹² Marcel Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6e éd. pag. 197.

instemming genieten van hen, die tussen beide verschijnselen — zij het de een meer, de ander minder — een zekere verwantschap aanwezig achten. Dit geldt met name die auteurs, die in deconcentratie een bijzondere vorm zien van decentralisatie, en dat ook wel in de terminologie tot uitdrukking brengen. Aldus spreekt *Mr. in 't Veld* in zijn dissertatie van „administratieve decentralisatie, welke door de Fransen, in navolging van *Aucoc* déconcentration wordt genoemd”. Genoemde schrijver voelt het meest voor de opvatting, dat deconcentratie een beperkte vorm van decentralisatie is.¹³ Aldus ook *Mr. Ir. van Praag*, die deconcentratie beschrijft als decentralisatie binnen het kader der centrale exécutive.¹⁴ *Prof. van Poelje* meent, dat men in de „déconcentration administrative” een vorm van decentralisatie kan zien, doch erkent ook de mogelijkheid, dat men het standpunt inneemt, „dat de deconcentratie zich voltrekt binnen het raam van een gecentraliseerd bestuur en dus alleen als modificatie en tempering van de centralisatie als een stap naar de decentralisatie genoemd mag worden”.¹⁵ Ook de wel eens gebruikte term „ambtelijke decentralisatie” als synoniem van deconcentratie duidt erop, dat men niet altijd denkt aan een duidelijke tegenstelling tussen beide begrippen.

9. Nu zij erkend, dat naar de uitwendige verschijningsvormen een zekere overeenkomst tussen decentralisatie en deconcentratie kan worden waargenomen. In beide gevallen toch ziet men een overdracht van bevoegdheden en bestaat de neiging tot de vooronderstelling van een eerder geconcentreerd of gecentraliseerd zijn van bevoegdheden bij de hoogste organen van de centrale overheid. Deze overeenkomst betekent echter niet noodzakelijkerwijs gelijkheid in aan de overdracht ten grondslag liggende beginselen. Daarom ligt in de opvatting van *Prof. Donner*, dat beide begrippen beginselen en tendenties

¹³ *Mr. J. in 't Veld*, *Nieuwe vormen van Decentralisatie*, diss. 1929, pag. 19—20.

¹⁴ *Mr. Ir. M. M. van Praag*, *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, pag. 99.

¹⁵ *Prof. Dr. G. A. van Poelje*, *Alg. Inleiding tot de Bestuurskunde*, 2e dr., pag. 57.

aanduiden met betrekking tot de opbouw van het bestuur¹⁶ een belangrijk aanknopingspunt juist ook in verband met het onderhavige onderwerp.

Decentralisatie.

10. Naast de territoriale staat de functionele decentralisatie. De eerste betreft de provincies en gemeenten, de tweede de waterschappen en de openbare lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Indien ik hier in het bijzonder aandacht schenk aan de eerste vorm, dan is dat geen miskennis van de waarde van de tweede. Veeleer ligt daaraan ten grondslag de overweging, dat de uitwerking van begrippen nu eenmaal vooral heeft plaats gevonden aan de hand van de verhouding tussen Rijk en gemeenten en dat de nieuwe vormen van de functionele decentralisatie in belangrijke mate van deze begripsvorming gebruik hebben kunnen maken. Het is overigens evenmin een miskennis van de bijzondere importantie van dit onderwerp, indien in dit verband met enkele, hoogst summiere aantekeningen wordt volstaan.

11. De eerste aantekening moge de aandacht vestigen op de verschuiving van het accent van de autonomie naar het zelfbestuur. In toenemende mate zijn door hoger gezag de grenzen verkort, waarbinnen de gemeenten algehele vrijheid werd gelaten om eigen huishouding te regelen en te besturen, heeft de wetgever nieuwe terreinen betreden en daar de organen van lagere corporaties tot medewerking opgeroepen, daarmede tevens hun activiteit aan een min of meer streng wettelijk regime bindend, waar eerder volledige vrijheid bestond omtrent de vraag of en hoe gehandeld zou worden.

Ten minste even belangrijk als deze ontwikkeling in de wetgeving is evenwel de ontwikkeling van nieuwe inzichten omtrent de begrippen autonomie en zelfbestuur.

12. „Medebewind of afhankelijke decentralisatie” is de titel van de dissertatie van *Mr. L. J. M. Beel*, waarin deze zich afwendde van een zelfbestuursgedachte, welke op de

¹⁶ Prof. Mr. A. M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht*, 1953, Algemeen Deel pag. 116–117.

grondslag van Thorbecke's opvattingen in onze wetgeving is neergelegd en volgens welke de organen van de lagere corporaties bij de medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen ook werktuigen werden van het hoger gezag. Dit is afhankelijke decentralisatie „wezenlijk niet onderscheiden van ambtelijke decentralisatie.”¹⁷

Daartegenover stelde *Mr. Beel* het „zelfbestuur” in de ware zin des woords, „d.w.z. het toevertrouwen aan de ondergeordende corporaties van een deel van de staats-taak ter zelfstandige behartiging binnen de grenzen, bij de hogere regeling aangegeven en onder toezicht van hooger gezag.

Aan deze vorm van decentralisatie... ligt weder ten grondslag eene rechtsverhouding tusschen den Staat en de binnen haar verband geordende delen; bij deze functie representeren de organen weder de corporatie, waar zij deel van uitmaken.”¹⁸

Andere auteurs zijn nog verder gegaan. *Prof. van den Bergh* introduceerde de term „zelfbestier” en zou daarin de verwarring stichtende onderscheiding tussen autonomie en zelfbestuur willen doen opgaan. Wezenlijk verschil tussen beide bestaat niet.¹⁹

*Prof.'s Jacob*²⁰ wil de grenzen verlegd zien tussen hetgeen vanouds tot autonomie en tot zelfbestuur wordt gerekend. Bij het vorderen van medewerking moet gedacht worden aan hetgeen *Mr. Beel* juist noemde afhankelijke decentralisatie. Het geldt slechts een zeer beperkt terrein.²¹

13. Het is hier niet de plaats om stelling te nemen tegenover deze verschillende, onderling zeer uiteenlopende opvattingen. Slechts een enkele gedachte, welke naar het mij voorkomt aan de geciteerde betogen gemeenschappelijk eigen is, zou ik mede willen nemen voor mijn verdere

¹⁷ t.a.p., pag. 125.

¹⁸ t.a.p., pag. 96.

¹⁹ Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, De verantwoordelijkheid voor het „zelfbestuur” in de gemeente, preadvies, opgenomen in Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen, september 1949, pag. 26.

²⁰ Prof. Mr. E. H. 's Jacob, De Vrijheid der Gemeente, in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, jg. 1954, pag. 263 e.v.

²¹ t.a.p., pag. 277.

beschouwingen. In al deze betogen meen ik terug te mogen vinden, bij de een meer explicite dan bij de ander, een beklemtonen van de gemeente als plaatselijke gemeenschap, bepaald door en gericht op eigen doelstellingen en belangen.

Aldus vindt men het natuurlijke tegenwicht in een tijd van integratie, waar nationale belangen telkenmale overwegende posities innemen. „Met nimmer voldoende kracht”, aldus de *Commissie-Prinsen* in haar rapport over de herziening van de Provinciale Wet, „kan gehamerd worden op het aambeeld van de noodzaak, de provinciale en gemeentelijke besturen niet te verlagen tot automatische uitvoerders van de wil der centrale overheid en de verantwoordelijkheid van deze besturen, door hun de nodige vrijheid te laten, te stimuleren.”²²

14. Het vorenstaande geldt — het blijkt reeds uit het laatste citaat — mutatis mutandis evenzeer voor de provincies. Wel zijn er, juist als men de provincies beziet vanuit het oogpunt van gewestelijke corporaties belangrijke verschilpunten aan te wijzen. De ontwikkeling van een eigen provinciale belangensfeer kon in het verleden slechts moeilijk op gang komen, waardoor tussen plaatselijk en staatsburgerschap het provinciaal burgerschap slechts moeizaam realiteitswaarde kon verwerven. In zijn handboek constateert *Mr. de Monchy* echter tekenen van een zekere kentering²³ en de Commissie tot herziening van de Provinciale Wet rapporteerde, dat zij de provincie ziet „als een krachtig levend organisme, belast met een belangrijke taak, die in de laatste decennia en in het bijzonder in de jaren na de tweede wereldoorlog, in omvang en gewicht is toegenomen” en zij vervolgt: „Geworteld in het vertrouwen der bevolking van het gewest, levert het provinciaal bestuur dagelijks een belangrijke bijdrage voor de verwezenlijking van een essentiale der democratie: bestuur voor en door de bestuurd.”²⁴

²² Verslag van de Commissie van advies inzake herziening van de Provinciale Wet, d.d. 29 juli 1954, pag. 5.

²³ Mr. S. J. R. de Monchy, Handboek voor het Nederlandsche Provincierecht, 1947, pag. 25.

²⁴ Cie. van advies inzake herziening van de Provinciale Wet, verslag d.d. 29 juli 1954, pag. 3.

15. Komende tot de functionele decentralisatie treft men wederom lichamen aan met alle eigenschappen van lagere corporaties, zoals wij die aantreffen bij de gemeenten. Voor de waterschappen is alleen de autonomie constitutioneel vastgelegd, het zelfbestuur in artikel 1 Bevoegdhedenwet 1902 en artikel 45 Waterstaatswet 1900. De wet op de Bedrijfsorganisatie, mogelijk gemaakt door artikel 159 der Grondwet, is een raamwet, waarvan naar de woorden der Regering de grondslag is „een nieuwe maatschappijstructuur, waarin een organische plaats wordt ingenomen door gemeenschappen van bedrijfsgenoten en waarin aan bedrijfsorganen medeverantwoordelijkheid wordt gegeven en in die organen de arbeid de hem geëigende plaats krijgt.”²⁵

16. Het vorenstaande overziende richt zich decentralisatie, zijnde een spreiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, op de lagere corporaties binnen staatsverband. Aan decentralisatie ligt ten grondslag een erkenning van de zelfstandigheid van deze vormen van menselijke gemeenschappen, die in institutionele gezagsorganisaties een staatsrechtelijk bestaan verwierven. Decentralisatie vooronderstelt deze zelfstandigheid, welke een juridische vertaling vindt in de termen autonomie, zelfbestuur, vertegenwoordigende organen en rechtspersoonlijkheid.

Deze zelfstandigheid verhindert niet, dat deze corporaties als delen van het geheel onderling worden gecoördineerd door de staat „als de voornaamste en doorslaggevende rechtshaard”.²⁶ Zo zijn zij onderworpen aan wet en algemeen belang, de criteria van het door de centrale overheid uitgeoefende toezicht. Bevelsmacht, uit te oefenen door enig orgaan van een hogere corporatie, is er niet.²⁷ Het is aanvaard, dat genoemde delen tegenover elkaar en tegenover de staat — ook rechtens — eigen positie kiezen en eigen belang verdedigen.

²⁵ Bijl. Hand. Tweede Kamer, zitting 1948—1949, —873, no. 6, pag. 2.

²⁶ Carlos Gits, *Recht, Persoon en Gemeenschap*, pag. 395.

²⁷ Vgl. Prof. Mr. P. J. Oud, *Handboek voor het Ned. Gemeenterecht*, pag. 94.

17. *Prof. Oud* wijst in zijn nieuwe boek over het gemeenterecht er op, hoe de gemeenten het product zijn van een langdurige historische ontwikkeling en hoe men, spelend met de gedachte dat de staat aan hun bestaan een einde zou kunnen maken, hun karakter volkomen miskent.²⁸

Prof. Vegting noemde als algemeen rechtsbeginsel van ons administratief recht de garantie van een eigen rechtsfeer van individu en groep en had daarbij o.m. voor ogen het beginsel der decentralisatie in het staatsbestuur, de erkenning van de autonomie der plaatselijke gemeenschap.²⁹

In een artikel, getiteld „Decentralisatie en Deconcentratie” spreekt *Mr. Ir. M. M. van Praag* over „kringen binnen de nationale gemeenschap, welke kringen... vóór-juridieke (bv. sociologische), historische facta zijn”.³⁰

Aldus gaat van het bestaan zelf dezer gemeenschappen een zekere normatieve kracht uit. Dit betekent, dat bij het zoeken naar een evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie de wetgever niet zonder genoegzame redenen aan deze waarde voorbij mag gaan.

Er is nog een ethische waarde aanwijsbaar, in zoverre een gedecentraliseerd staatsbestuur in de erkenning van de lagere corporaties tevens erkent het bestaan van gedifferentieerde en gegradeerde vormen, waarin de mens zijn natuurlijke aanleg tot gemeenschapsvorming ontplooit.³¹

De decentralisatie-gedachte berust aldus op een der politieke en staatkundige beginselen, welke ons staatsbestel bepalen.

18. Dat wil intussen niet zeggen, dat de decentralisatie-verschijnselen los staan van doelmatigheidsoverwegingen. De vraag of, en zo ja, de mate waarin tot spreiding van taken kan worden besloten is zeer dikwijls een kwestie van afweging van belangen en van beraad over de vraag, op welke wijze deze onderscheiden belangen het best ge-

²⁸ t.a.p., pag. 2.

²⁹ Prof. Mr. W. Vegting, *Het Alg. Ned. Adm. Recht*, pag. 153.

³⁰ in *Socialisme en Democratie*, jg. 1951, pag. 164.

³¹ Vgl. de rede van Dr. J. E. baron de Vos van Steenwijk, voorzitter van de territoriale decentralisatie-commissie bij de installatie van die commissie, opgenomen in *T.v.O.*, jg. 1954, pag. 383 e.v.

diend kunnen worden. Doch al deze overwegingen zijn in dit verband van secundaire aard; zij raken niet de inhoud van het beginsel, bepalen slechts de wijze, waarop en de mate waarin het uitvoering kan en mag krijgen met het oog op de daaraan verbonden effecten.

Deconcentratie.

19. Deconcentratieverschijnselen richten zich niet op zelfstandige, lagere corporaties binnen het staatsverband. Zij voltrekken zich binnen de grenzen van het ambtelijke apparaat, hetwelk de centrale overheid en de bestuursorganen van ieder der lagere openbare lichamen ten dienste staat. Daarmede is tevens het verschil in niveau getekend. Het betreft geen verschijnsel, berustend op politieke en staatkundige overwegingen, doch de inrichting van de openbare dienst. Doelmatigheidsoverwegingen, welke gelijk zo even werd betoogd, uit een oogpunt van beginsel, bij decentralisatieverschijnselen secundaire betekenis hebben, zijn hier de eerste en belangrijkste impulsen tot handelen. Efficiency is het eerste motief.

De noodzaak om bevoegdheden tot het nemen van beslissingen over te dragen is te meer aanwezig, naarmate het aantal te nemen beslissingen toeneemt, de bemoeiingen van het ambtelijk apparaat in omvang, talrijkheid en diversiteit groeien en het apparaat zelf zich uitbreidt. Men ondervindt dit in iedere organisatie van omvang, in de particuliere sector even zeer als in die van de overheid en men reikt elkaar de hand om gezamenlijk het verschijnsel te bestuderen en de daaraan verbonden problematiek te overwinnen. Men vergelijk de verslagen³² van de in 1953 door de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam georganiseerde internationale studie-conferentie met als onderwerp „Balance between centralization and decentralization in managerial control”. Men late zich hier niet misleiden door de term „centralization”. Bij het onderdeel „centralization versus decentralization in government organization” beperkte de Engelse spreker zich uitdrukkelijk tot de organisatie van een ministerie, terwijl de Franse spreker alleen over deconcentratie sprak.

³² Opgenomen in Economisch-Statistische Berichten van 18 november 1953, no. 1903.

20. Verschillende problemen zijn in beide sectoren gelijkelijk te signaleren. Ik noem slechts het behoud van eenheid in beleid, de verhoogde eisen te stellen aan het personeel en aan zijn opleiding in verband met het meer zelfstandig moeten kunnen uitoefenen van functies, het interne aspect van de „human relations” en het uitwendige van de „public relations”. Maar dit alles betekent niet, dat daarbij in de sector van de openbare dienst geen rekening moet worden gehouden met het eigen karakter en de eigen omstandigheden van deze dienst. Het is juist de zelfstandige taak van de Bestuurskunde, van het hier te lande in vergelijking met Amerika zich zo langzaam ontwikkelende nieuwe leervak „Public Administration”³³ om deze eigen geaardheid in de conclusies te verdisconteren.³⁴

Deconcentratie-verschijnselen berusten op een bestuurskundig beginsel, een doelmatigheidsbeginsel, ook al erkent men, dat het mede inhoudt het postulaat van een behoorlijke rechtsbescherming,³⁵ ook al ziet men efficiency uitgroeien tot „social efficiency”.³⁶

Decentralisatie volgens diensten.

21. In de Franse literatuur wordt in het algemeen het zwaartepunt van de beschouwingen omtrent „décentralisation par services” gelegd bij het al dan niet bestaan van een „autonomie de gestion”. Als teken voor de aanwezigheid van deze autonomie zal meestal ook zijn toegerekend een „personnalité juridique”, zal de dienst rechtspersoon zijn. Men heeft dan te doen met de „établissements publics”. Er is uiteraard een zeker toezicht en men is consequent in de parallel met de territoriale decentralisatie door ook hier te spreken van „tutelle administra-

³³ Zie Mr. J. in 't Veld, Amerikaanse literatuur met betrekking tot Public Administration in Bestuurswetenschappen, jg. 1957, pag. 26 e.v.

³⁴ Vgl. Prof. Dr. G. A. van Poelje, Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde, 2e druk, pag. 5 en zijn rede Cingite iam lumbos, pag. 10 e.v.

³⁵ Prof. Mr. D. Simons, Bestuursrecht en Bestuurskunde, preadvies V.A.R. 1955, pag. 17.

³⁶ Mr. J. in 't Veld, t.a.p., pag. 30.

tive".³⁷ Prof. Buttengenbach³⁸ onderscheidt in zijn omvangrijk werk over dit onderwerp „l'autonomie technique" en „l'autonomie organique". De eerste is niet anders dan een machtiging van de wetgever aan de centrale overheid bepaalde diensten volgens speciale regels te beheren. Eerst de tweede vorm van autonomie creëert een zekere onafhankelijkheid, „qui réside précisément dans l'existence de ce pouvoir de décision propre à l'organisme, opposable à l'Etat, exercé au nom de l'Etablissement, qui échappe au pouvoir hiérarchique".³⁹

22. Inmiddels treedt een tweede criterium naar voren, doch de mate, waarin daaraan mede-bepalende betekenis wordt toegekend loopt nogal uiteen. Het is het al dan niet vertegenwoordigende karakter van het beherend orgaan.⁴⁰ Dit betekent, dat men aan het begrip decentralisatie een politiek accent geeft en het nauw geliëerd acht aan het begrip zelfbestuur en dan — zo schrijft *Waline* — „nous devons reconnaître que, d'un établissement à l'autre, le degré de décentralisation politique qu'il représente est extrêmement variable, et qu'il est souvent nul".⁴¹ Dit laatste onderschrijf ik, hetgeen impliceert, dat ik ten aanzien van bepaalde takken van dienst hoogstens naar analogie van de territoriale en functionele decentralisatie van decentralisatie zou willen spreken en dat ik dit dan nog het liefst zou beperken, tot die gevallen, waarin belanghebbenden tot het bestuur zijn toegelaten.

23. Ik wil hier nogmaals de nadruk er op leggen, dat het onderscheid beginselen betreft, dat wil zeggen doeleinden, waardoor de wetgever zich laat leiden. Bij deconcentratie overheersen overwegingen van doelmatigheid, decentraliserend wil de wetgever allereerst recht

³⁷ Zie André de Laubadère, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 1953, no. 106 e.v.; Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, 10e dr., nos. 161 en 164; Duez-Debeyre, *Traité de Droit Administratif*, 1952, no. 114 e.v.; *Waline*, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 6e dr., pag. 256.

³⁸ André Buttengenbach, *Théorie Générale des modes de gestions des services publics en Belgique*, 1952, no. 214 e.v.

³⁹ t.a.p., no. 217.

⁴⁰ Zie het overzicht bij de Laubadère, t.a.p., no. 108.

⁴¹ t.a.p., pag. 256—257.

doen wedervaren aan de zelfstandigheid van binnen het staatsverband bestaande, institutionele gemeenschapsvormen. Hiërarchisch verband enerzijds en autonomie, zelfbestuur en door wet en algemeen belang geleid toezicht anderzijds zijn de juridische vormen, waarin het een en het ander tot uitdrukking komt. Maar deze vormen zijn variabel al naar gelang men de diensten meer zelfstandig wil maken en de lagere openbare lichamen minder zelfstandig wil laten. De mate, waarin dit alles geschiedt, wordt bepaald door een weging van de in het geding zijnde belangen.

II

DE FUNCTIES VAN RECHTSPERSOONLIJKHEID IN HET PUBLIEKRECHT

De civielrechtelijke functie.

24. „Voor het niet handhaven van de rechtspersoonlijkheid van de grondkamers bestaan de volgende redenen. Voor het nemen van beslissingen door de grondkamers is het niet nodig, dat deze rechtspersoonlijkheid bezitten. De grondkamers nemen voorts niet deel aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer, zodat uit dien hoofde rechtspersoonlijkheid niet vereist is. Om dezelfde reden is ook het bezit van vermogen voor de grondkamers niet noodzakelijk. Het vermogen zou trouwens slechts gevormd worden door griffierechten, waarvan de opbrengst voor de ene grondkamer te hoog en voor de andere grondkamer te laag zou zijn om de uitgaven te bestrijden.” Aldus een passage uit de Memorie van Antwoord op het ontwerp voor een nieuwe Pachtwet.⁴² Noch de organieke, wettelijk opgedragen taak, noch de personele en materiële behoefte van de grondkamers rechtvaardigen het bezit van rechtspersoonlijkheid, uiteenvallend in de bevoegdheid om zelfstandig aan het private rechtsverkeer deel te nemen en om een eigen vermogen te hebben. Het komt mij voor, dat personele en materiële behoeften nimmer alleen rechtspersoonlijkheid kunnen motiveren.

⁴² Bijl. Hand. Tweede Kamer 1955—1956 — 3884, no. 5, pag. 15.

Iedere diensttak zou dan daarvoor in aanmerking kunnen komen. In eerste instantie dient de aard van de organieke taak beslissend te zijn en met name de mate, waarin de dienst daardoor tot deelneming aan het private rechtsverkeer wordt gedwongen.

25. In dit verband valt allereerst te denken aan de bedrijven, met het oog op hun commerciële werkzaamheid, en aan de fondsen met het oog op de belegging van gelden. Doch dan valt onmiddellijk op, dat geen staatsbedrijf rechtspersoonlijkheid bezit en voorts, dat de wet van 29 december 1928, Stb. 507, houdende nadere regeling van de belegging van gelden van Rijksfondsen en instellingen (de Beleggingswet) reeds regelen geeft met betrekking tot de Rijkspostspaarbank en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, beide thans rechtspersonen, en onderscheidenlijk de directeur van die bank en de voorzitter van de Pensioenraad opdraagt de besluiten van de Centrale Beleggingsraad tot belegging van gelden en tegeldemaking van beleggingen ten uitvoer te leggen. Dezelfde opdracht verleent deze wet aan het Bestuur van de Rijksverzekeringsbank (thans Sociale Verzekeringsbank).

Indien men nog in enkele andere gevallen de toegekende rechtspersoonlijkheid toetst aan de civielrechtelijke overwegingen, welke daaraan ten grondslag kunnen liggen, dan vindt men soms maar weinig steun daarvoor. Waarom moet b.v. een louter adviserend orgaan als de Centrale Raad voor de Volksgezondheid rechtspersoon zijn? Hoe motiveert men aldus de rechtspersoonlijkheid van het Emigratiebestuur, hetwelk aanmeldingsorganen erkent, ten aanzien van deze organen voorschriften vaststelt en overigens coördinerend en adviserend werkzaam is? Dezelfde vraag rijst voor het Gemeentefonds in de conceptie van de Commissie-Oud, hetwelk beheerd zal worden door een Raad, welks taak het zal zijn de uitkeringen uit genoemd fonds vast te stellen. Men lette in dit verband ook op de voorgestelde bepalingen, volgens welke in afgesloten dienstjaren gevormde reserves in 's Rijks kas moeten worden gestort (artikel 14, lid 7, ontwerp), zodat ook voor de vorming en het beheer van reserves geen rechtspersoonlijkheid nodig zal zijn.

26. Anderzijds is het niet uitgesloten, dat andere factoren van meer bijkomstige aard tot verlening van civiele rechtsbevoegdheid leiden. Indien b.v. uit de organieke taak voort zou vloeien, dat de Staat regelmatig procespartij zou worden in civiele procedures, dan kan ik mij voorstellen, dat om doelmatigheidsredenen aan de desbetreffende dienst rechtspersoonlijkheid wordt verleend. Alsdan zal deze dienst gedagvaard kunnen worden en kan de voor dagvaarding van de Staat voorgeschreven procedure worden vermeden.

Ook zou het doel ener instelling wel eens van dien aard kunnen zijn, dat over de mogelijkheid moet worden beschikt, dat derden rechtstreeks ten behoeve van dit doel kunnen bijdragen door giften, schenkingen of legaten.

Publiekrechtelijke functies.

27. In de vrij schaarse gevallen, dat op het voorstel tot verlening van rechtspersoonlijkheid een toelichting wordt gegeven — meestal behoort het daartoe strekkende voorstel tot die, welke geen toelichting behoeven — ligt de motivering echter geheel buiten de civielrechtelijke sfeer. De voornaamste motieven betreffen enerzijds het buiten toepassing doen zijn van de Comptabiliteitswet, de Bedrijvenwet c.a., kortom het brengen van een dienst buiten de Rijksadministratie en buiten het begrotingsrecht van de Staten-Generaal en de controle van de Algemene Rekenkamer. Anderzijds beoogt men de toekenning van verordenende bevoegdheid te legitimeren. Het lijkt mij geoorloofd met betrekking tot dergelijke aan ons positieve publiekrecht ontleende motieven te spreken van publiekrechtelijke functies van de rechtspersoonlijkheid.

Onttrekking aan het budgetrecht van de Staten-Generaal en aan de overige comptabiliteitsvoorschriften.

28. Oorspronkelijk bepaalde artikel 87 Comptabiliteitswet, dat het instellen van fondsen, waarbij geldmiddelen van het Rijk voor een bepaald doel worden afgezonderd, alleen bij de wet kan geschieden. Dat men daarbij niet

dacht aan een zodanige afzondering, dat de fondsen ook buiten de staatsdienst werden geplaatst, moest blijken uit het derde lid, hetwelk ten aanzien van deze fondsen een begroting voorschreef volgens dezelfde regelen als bij deze wet (i.e. de Comptabiliteitswet) voor de Rijksbegroting was voorgeschreven. Om alle twijfel dienaangaande uit te sluiten, kwam in 1935 een wijziging tot stand. Het huidige artikel spreekt algemeen over de mogelijkheid om voor bepaalde onderdelen van de Rijksdienst bij wet een afzonderlijk beheer voor te schrijven. Tegelijkertijd kwam artikel 89a tot stand, bepalend, dat voor rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen de geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk bij de wet geregeld moet worden.⁴³ Deze instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn nooit onderdelen van de Rijksdienst en kunnen formeel nimmer op een lijn worden gesteld met de in de artikelen 87 en 88 der Comptabiliteitswet geregelde onderdelen of takken van dienst. Aldus werd bij de totstandkoming van art. 89a van Regeringszijde gesteld.⁴⁴ Daarmede is dan blijkbaar tevens de grondslag gelegd voor de gedachte, dat de uitgaven van de rechtspersoonlijkheid bezittende instelling geen uitgaven des Rijks zijn in de zin van art. 133 Grondwet, zodat toekenning van rechtspersoonlijkheid het budgetrecht der Staten-Generaal uitsluit. Dit is een consequentie, zo ver reikend, dat men er in de praktijk soms eenvoudig van afziet. (Zie de nos. 35, 36 en 38)

29. Dit alles komt in al zijn openhartigheid naar voren in de M.v.T. op wetsontwerp 636,⁴⁵ waarbij de Regering voorstelde aan het *Staatbedrijf der P.T.T.* rechtspersoonlijkheid toe te kennen „met de bedoeling het bedrijfskarakter beter te doen uitkomen”. De gehele teneur van de toelichting is deze, dat een moderne bedrijfsvoering meer zelfstandigheid vraagt dan de louter administratieve zelfstandigheid, welke de Bedrijvenwet verleent, dat herziening van de Bedrijvenwet noodzakelijk is doch lange tijd zal vergen en dat daarop niet kan worden gewacht. Door toekenning van rechtspersoonlijkheid

⁴³ Vgl. W. Antheunissen, t.a.p., pag. 156 e.v.

⁴⁴ W. Antheunissen, t.a.p., pag. 166-167.

⁴⁵ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1947-1948.

worden alle voorschriften betreffende 's Rijks financiën ter zijde gesteld, waardoor de mogelijkheid open wordt gesteld van een geheel nieuw wettelijk statuut, een eigen rechtsvorm, aangepast aan de behoeften van het bedrijf. Grote bewegingsvrijheid bij de dagelijkse uitvoering van zaken, slechts incidenteel gebonden aan voorschriften van de Kroon (tarieven) of aan ministeriële goedkeuring (omvang reserves), een eigen vermogen niet alleen bestaande uit door het Rijk verstrekt kapitaal, maar evenzeer bestaande uit door op de geld- en kapitaalmarkt verkregen leningen, vorming van eigen reserves, geen andere aansprakelijkheid van het Rijk dan tegenover inleggers en rekeninghouders, vaststelling van de begroting door de Directeur-Generaal onder goedkeuring van de desbetreffende minister, die ook de rekening vaststelt. De zuivere winst van het bedrijf zal aan het Rijk worden uitgekeerd. Ziedaar de belangrijkste punten van een „autonomie de gestion”, bedoeld als de bekroning van een ontwikkeling van het bedrijf, welke was aangevangen op een departementale afdeling.

Vanuit de Tweede Kamer worden zeer ernstige bezwaren tegen het ontwerp aangevoerd.

De voornaamste zijn, dat de voorgestelde nieuwe rechtsvorm het bedrijf een te grote onafhankelijkheid waarborgt tegenover de begrotingswetgever, dat de controle van de Algemene Rekenkamer, waarin het ontwerp nog voorzag, weinig betekenis zal hebben wegens het ontbreken van regels omtrent het financieel beheer, en voorts dat aan de eenheid van het beheer van 's Rijks gelden grote schade zal worden gedaan.

De Regering zwichtte voor deze bezwaren en handhaafde de vorm van een staatsbedrijf zonder rechtspersoonlijkheid.⁴⁶

30. Het tweede, nog steeds actuele voorbeeld, betreft het ontwerp tot instelling van een *Nationaal Bedrijf Artillerie-Inrichtingen*.⁴⁷ Ook hier blijkt de Tweede Kamer slechts zeer moeilijk te overtuigen van de noodzaak om niet de vorm van een Staatsbedrijf te kiezen en in stede daarvan een rechtspersoon „sui generis” in de

⁴⁶ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1953—1954 — 3300.

⁴⁷ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1955—1956 — 4170.

vorm van een nationaal bedrijf te creëren. De aarzeling wordt wel duidelijk, indien in het Voorlopig Verslag wordt gereleveerd, dat hier de medewerking van de Staten-Generaal wordt gevraagd om de A.I. in staat te stellen met een bedrag van f 31 miljoen als zelfstandig rechtspersoon in het rechtsverkeer te gaan optreden en indien men de beduchtheid leest omtrent het reële effect van de wijze, waarop de Regering meent een duidelijke verantwoordelijkheid voor zichzelf te hebben geschapen. De Regering stelt daarentegen in haar antwoord, dat deze wet de Staten-Generaal meer inzicht en controle-mogelijkheid zal bieden dan de Bedrijvenwet met haar sterk comp-tabel karakter.⁴⁸

31. Artikel 10 van het wetsontwerp verplicht de uit ministeriële vertegenwoordigers bestaande raad van het bedrijf om telkenjare, in de maand september, na overleg met de directie een overzicht van de in het komende jaar verwachte afzet, de voorgenomen produktie en investeringen, alsmede de financiering daarvan toe te zenden aan de Ministers van Oorlog, van Economische Zaken en van Financiën. Artikel 11, lid 5 schrijft voor, dat de Minister van Oorlog afschrift van dit overzicht, nadat dit zo nodig overeenkomstig een bindende aanwijzing, welke de Minister van Oorlog krachtens artikel 7 na overleg met zijn Ambtgenoten van Economische Zaken en van Financiën de Raad kan geven, is gewijzigd, ten spoedigste ter vertrouwelijke kennisneming aan de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer te zenden. Ook afschriften van de rapporten ter zake van de controle van de jaarrekening, alsmede van de vastgestelde jaarlijkse balans en verlies- en winstrekening met het verslag der Directie moeten ten spoedigste ter vertrouwelijke kennisneming aan beide colleges worden toegezonden. Het bedrijf heeft een rekening-courant bij het Rijk. De overtollige kasmiddelen van het bedrijf worden op deze rekening gestort. Over de gelden op deze rekening kan het bedrijf te allen tijde beschikken (artikel 7, lid 1). Zo nodig, aldus artikel 7, lid 2, kunnen ten laste van deze rekening eveneens bedragen worden opgenomen, tenge-

⁴⁸ t.a.p., no. 5, M.v.A., pag. 4.

volge waarvan het bedrijf debet komt te staan, doch dit debet-saldo zal een bedrag van f 5 miljoen, niet mogen overschrijden.

In de Memorie van Antwoord (pag. 5) wordt nog aangetekend, dat de over te leggen stukken van zodanige aard zullen zijn, dat de Staten-Generaal volledig inzicht zullen krijgen in het wel en wee en in de plannen van het bedrijf, meer dan de Bedrijvenwet voorziet. Op ieder moment kunnen de Staten-Generaal dus aanleiding vinden voor een gedachtenwisseling met de Regering en uiteraard ook bij de behandeling van de begrotingen van Oorlog en van Marine. De conclusie is dan ook, dat van te geringe controle-bevoegdheden van de Staten-Generaal zeker niet kan worden gesproken.

32. Het tweede voorbeeld is wel zeer sterk sprekend. De toekenning van rechtspersoonlijkheid heeft ten gevolge, dat de Staten-Generaal niet meer de begroting zullen vaststellen. Niettemin wil men daarmee niet iedere controle van de volksvertegenwoordiging uitschakelen. Alleen een andere werkwijze wordt daartoe voorgesteld. Nu kan men stellen, dat deze beter inzicht geeft dan het vaststellen zelf van de begroting, niet te loochenen valt, dat de bevoegdheid om een aangevraagde post niet te voteren gaat ontbreken.

33. Intussen is hier sprake van een vrij algemeen verschijnsel bij het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan takken van de openbare dienst. Een enkele maal wordt door een bijzondere wetsbepaling bepaald, dat ondanks het bezit der rechtspersoonlijkheid de begroting van inkomsten en uitgaven bij wet zal worden vastgesteld op dezelfde wijze als geschiedt met betrekking tot de Rijksbegroting, soms geschiedt dit zelfs zonder een uitdrukkelijk daartoe strekkende bepaling. Meestal wordt echter een bepaalde vorm gevonden, welke een grondslag kan zijn voor een gedachtenwisseling tussen Staten-Generaal en Regering omtrent de gang van zaken bij de tot zelfstandige rechtspersoon verklaarde tak van dienst. Dikwijls is dat een mededeling aan de Staten-Generaal van een door minister of Kroon goedgekeurde begroting. Een

enkele maal wordt de Staten-Generaal een quasi-begrotingsrecht gelaten door, voorafgaand aan de vaststelling van de begroting door het bevoegde orgaan van de rechtspersoon, door de Staten-Generaal een rijksbijdrage te doen vaststellen op de grondslag van een schema van uitgaven.

De financiële belangen, welke dikwijls verbonden zijn aan een bepaalde taak, leiden er toe, dat indien deze taak wordt opgedragen aan een tak van dienst, waaraan rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, de daaraan verbonden consequentie van een algehele uitschakeling van de controle van de volksvertegenwoordiging niet wordt aanvaard. Het resultaat is een telkenmale ad hoc vastgesteld evenwicht tussen het streven een onderdeel van het bestuur te verzelfstandigen en de wenselijkheid van parlementaire controle. In de nos. 35 t/m 39 geef ik daarvan nog een kort overzicht.

34. Naar het voorschrift van artikel 136 Grondwet moet van de Rijksuitgaven en -ontvangsten over elke dienst, onder overlegging van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening, verantwoording worden gedaan aan de wetgevende macht naar de voorschriften van de wet. Het is geheel in overeenstemming met het ten aanzien van de begroting gevolgde systeem, dat door toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een dienst dit voorschrift eveneens terzijde wordt gesteld. Ook in dit onderwerp moet de wetgever telkenmale voorzien of doen voorzien.

Meestal wordt de rekening vastgesteld of goedgekeurd door de desbetreffende minister, soms moeten ministeriële voorschriften tot stand komen omtrent de inrichting van de rekening. Een enkele maal wordt aan de Algemene Rekenkamer een zekere invloed toegekend op de benoeming van een accountant, een andere maal ook op diens controle-programma.

Zo doet zich ook hier het verschijnsel voor van een in mindere of meerdere mate terugnemen van het aan de rechtspersoonlijkheid verbonden gevolg, te weten een onttrekken van het financieel beheer aan de voor de openbare dienst normale vormen van controle. Voor een nader overzicht verwijs ik naar de nos. 40 t/m 42.

POSITIEF RECHT

De begroting.

35. De ontvangsten en uitgaven van het *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* worden jaarlijks bij begrotingswet geregeld. De begroting van ontvangsten en uitgaven, zomede de rekening worden opgemaakt en vastgesteld volgens dezelfde regelen als voor de Rijksbegroting en Rijksrekening zijn bepaald. (art. 23 Pensioenwet 1922, Stb. 240)

De wetten, die het *Præventiefonds*, *Werkloosheidsfonds* en het *Kinderbijslagovereenkomstfonds*, allen rechtspersonen, in het leven roepen, zwiigen over de vaststelling van begrotingen. Ten aanzien van de laatste twee fondsen geldt een verplichting tot het maken van een jaarverslag. (art. 19 Werkloosheidswet; art. 12 K.B. van 4-2-'53, Stb. 61)

Ook het *Gemeentefonds* zou in de conceptie van de Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën (Commissie-Oud) rechtspersoon moeten zijn. Een Raad voor de Gemeentefinanciën zou onder Koninklijke goedkeuring de begroting dienen vast te stellen, welke begroting dan aan de Staten-Generaal zou moeten worden medegedeeld.⁴⁹

36. Ofschoon daaromtrent niets in het Besluit Herstel Rechtsverkeer, Stb. E 100, is bepaald, vindt men de begroting van de rechtspersoonlijkheid bezittende *Raad voor het Rechtsherstel* in Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, n'en déplaie het hierboven reeds uiteengezette systeem van artikel 87 e.v. Comptabiliteitswet.

Dit systeem is wel in hetzelfde begrotingshoofdstuk in acht genomen met betrekking tot de Grondkamers. Deze zijn nl. ingedeeld in de categorie, welke in enigerlei vorm met rijksgeld werken, doch waarbij geen rijksambtenaren werkzaam zijn. De Grondkamers genieten subsidie.⁵⁰

37. De staatsbedrijven, te weten de P.T.T., het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, het Staatsmuntbedrijf, de Staatsmijnen en het Staatsvisserijhavenbedrijf IJmuiden, zijn geen van allen rechtspersoon. Zij zijn allen aangewezen voor een beheer als bedoeld in artikel 88 der Comptabiliteitswet.⁵¹ In dit verband kan evenwel worden gedacht aan het reeds hierboven gememoreerde wetsontwerp tot in-

⁴⁹ Vgl. de artikelen I en 36 van het w.o.w., gevoegd bij het door deze Cie. gepubliceerde rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1938 en volgende jaren.

⁵⁰ Artikel 67 e.v. ontwerp-Pachtwet (Bijl. Hand. Tweede Kamer Zitting 1954-1955 - 3884) kent de Grondkamers geen rechtspersoonlijkheid meer toe.

⁵¹ De z.g. aanwijzingswetten zijn de wetten van 21 dec. 1928, Stb. 474 (S.U.B.); van 21 dec. 1928, Stb. 483 (Rijksmunt), van 29 dec. 1928, Stb. 515 (Visserijhaven IJmuiden), van 29 dec. 1928, Stb. 516 (Staatsmijnen) en van 23 dec. 1954, Stb. 593 (P.T.T.).

stelling van het *Nationaal Bedrijf Artillerie-inrichtingen*, waaromtrent de Commissie van Rapporteurs uit de Tweede Kamer op 21 juni 1956 rapporteerde, dat de openbare behandeling schriftelijk genoegzaam was voorbereid, doch waarvan deze openbare behandeling bij het schrijven van dit preadvies nog niet had plaats gevonden.⁵²

38. De Postspaarbankwet 1954 verleent aan de *Rijkspostspaarbank* rechtspersoonlijkheid, draagt het beheer van deze bank op aan het Staatsbedrijf der P.T.T. en maakt ook overigens onderscheid tussen enerzijds het beleid ten aanzien van de spaarinstelling en anderzijds de uitvoering van de dienst. Omtrent de vaststelling van een begroting bepaalt de wet niets. Zij spreekt slechts over een jaarverslag, hetwelk aan de Staten-Generaal moet worden toegezonden (art. 18).

Wel bepaalt de wet, dat de Staat de volledige nakoming door de Rijkspostspaarbank waarborgt van de verplichtingen haar door of krachtens de wet opgelegd. Daartoe moet elk jaar op de begroting van Financiën een pro memorie-post worden opgenomen.

Toch wordt de begroting van deze instelling bij de wet vastgesteld en wel tegelijk met de begroting van genoemd Staatsbedrijf. De considerans laat uitkomen, dat het eerste wenschelijk is, het tweede moet geschieden.⁵³

De inkomsten van de *Technische Hogescholen*⁵⁴ bestaan o.m. uit een jaarlijkse bijdrage van het Rijk. Deze rijksbijdrage wordt vastgesteld op de grondslag van een aan de Staten-Generaal over te leggen schema van uitgaven, hetwelk de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen telkenjare voor een door hem te bepalen tijdvak voor elke der technische hogescholen in overeenstemming met zijn Ambtgenoot van Financiën vaststelt. Voorts bepaalt de wet, dat zodra het hoofdstuk van de rijksbegroting, waarop de desbetreffende uitgave is geraamd, bij de wet is vastgesteld, de rijksbijdrage wordt geacht te zijn bepaald en wel op het bedrag van de post van de rijksbegroting, waarop zij is aangewezen. (artikel 42, lid 5 — nieuw, H.O.-wet) Hiermede is aan deze post het karakter van een toegestaan credit ontnomen. De rijksbijdrage wordt vastgesteld door de begrotingswetgever.

De begrotingen van de Technische Hogescholen zelf worden vastgesteld door de onderscheiden colleges van curatoren. Zij zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Tegen een weigering om goedkeuring te verlenen kunnen curatoren bij de Kroon in beroep komen.

Ministeriële goedkeuring behoeven ook de begrotingen van de *Kamers van Koophandel*, Beroep tegen een weigering om deze goedkeuring te verlenen staat niet open. (artikel 19, Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken 1950).

Het statuut van de *Sociale Verzekeringsbank*⁵⁵ kent geen bepalingen omtrent de vaststelling van een begroting. Artikel 11 van

⁵² Bijl. Hand. Tweede Kamer zitting 1955—1956 — 4170.

⁵³ Zie wet van 20 april 1956, Stb. 220.

⁵⁴ Zie wet van 7 juni 1956, Stb. 310 tot wijziging van de hogeroponderwijswet betreffende het technisch hoger onderwijs.

⁵⁵ Vastgesteld bij wet van 31 mei 1956, Stb. 297.

de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid kent alleen verplichtingen tot het periodiek opmaken van verslagen, statistieken en balanssen aangaande de onderscheiden takken van sociale verzekering, waarvan de uitvoering aan de bank is opgedragen.

Artikel 78 van dezelfde wet betreft een jaarverslag, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid ter kennis te brengen van de Staten-Generaal.

Wel kent genoemde wet in haar artikelen 50 e.v. voorschriften omtrent de begrotingen van de *Raden van Arbeid*. Deze begrotingen worden door genoemde raden vastgesteld, doch behoeven om te werken de goedkeuring van het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. Indien de goedkeuring wordt geweigerd, kan de Raad van Arbeid bij de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid voorziening vragen.

39. De *Centrale Raad voor de Volksgezondheid* moet ieder jaar een begroting vaststellen van de inkomsten en uitgaven in het volgende kalenderjaar. Deze begroting behoeft de goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (artikel 19 Gezondheidswet). Voor de *Provinciale Gezondheidsraden*, eveneens rechtspersoonlijkheid bezittend, bestaat een dergelijke verplichting niet. Het is mogelijk, dat Provinciale Staten in hun desbetreffende verordening daartoe strekkende voorschriften vaststellen.

Ook de *Sociale Verzekeringsraad* stelt zelf de begroting vast van inkomsten en uitgaven. Een ministeriële goedkeuring daarop is niet vereist.⁵⁰

Zodanige goedkeuring is weer wel vereist voor de jaarlijks door het *Emigratiebestuur* vast te stellen begrotingen, waaromtrent krachtens artikel 16, eerste lid van de Wet op de Emigratie-organen (Stb. 1952, 279) bij K.B. van 3 september 1953, Stb. 446 nadere regelen zijn gesteld.

De Rekening.

40. De rekening van het *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* moet evenals de begroting worden vastgesteld bij de wet volgens de regelen, welke gelden voor de Rijksrekening. (artikel 23 Pensioenwet 1922).

41. Bij het *Emigratiebestuur* (artikel 15, lid 2 Wet op de Emigratieorganen) en bij de *Centrale Raad voor de Volksgezondheid* (artikel 19, lid 3 Gezondheidswet) is de desbetreffende minister aangewezen als degeen, die de rekening moet goedkeuren. In beide gevallen bepaalt de wet, dat de goedkeuring van de rekening strekt tot décharge van het bestuur c.q. van de raad. De *Ziekenfondsraad* kan volstaan met de aanbieding van de rekening van het vereveningsfonds aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Ook de *Kamers van Koophandel en Fabrieken* moeten jaarlijks

⁵⁰ Zie artt. 22--25 van de beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken, d.d. 7 april 1953, no. 1957 (Ned. Stcrt. 1953, no. 69).

aan de Minister van Economische Zaken rekening en verantwoording doen over het gevoerde geldelijk beheer. Daarbij moeten zij o.m. overleggen een accountantsrapport. (art. 20 Wet op de K.v.K. 1950).

De goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen van de rekening van een *technische hogeschool* strekt aan curatoren tot décharge, echter behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden. Met de controle van de jaarrekening wordt een accountant belast, die door genoemde minister wordt aangewezen in overeenstemming met de Algemene Rekenkamer. Het controle programma van deze accountant behoeft de goedkeuring van de Algemene Rekenkamer. Na goedkeuring van de jaarrekening brengt genoemde minister de desbetreffende stukken onder overlegging van het accountantsrapport ter kennis van de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer. Deze laatste is bevoegd zelfstandig inlichtingen in te winnen bij curatoren.

Bij het *Nationaal Bedrijf Artillerie Inrichtingen* zal de Raad van dit bedrijf zelf bevoegd zijn een accountant te benoemen. Deze benoeming moet door de Minister van Oorlog in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer worden goedgekeurd. De door de Raad aan de accountant te verlenen opdracht zal door de wet zelf worden omschreven, te weten het verrichten van de controle van de administratie en de jaarrekening in zodanige omvang als nodig is om een verklaring over de jaarrekening te kunnen afgeven. Het controle programma behoeft de goedkeuring van de Minister van Oorlog en van de Algemene Rekenkamer. (artikel 11 van het ontwerp)

Artikel 8 van het Besluit Herstel Rechtsverkeer draagt de Minister van Justitie op de wijze te regelen, waarop de *Raad voor het Rechtsherstel* en zijn afdelingen hun beheer voeren en dienaangaande rekenschap afleggen.

42. De *Raden van Arbeid* zijn rekenplichtig aan het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. (artikel 49 Wet op de S.V.B. en R.v. Arb.) De rekening wordt ingericht overeenkomstig door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid te geven voorschriften. (artikel 60)

De *Sociale Verzekeringsbank* zelf is rekenplichtig aan de Sociale Verzekeringsraad en voor zoveel betreft ten laste van het Rijk komende uitgaven aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Aldus artikel 15, lid 1, (nicuw) van genoemde wet, ter uitvoering waarvan bij a.m.v.b. nadere regelen kunnen worden gesteld.

Rekenplichtigheid aan de Sociale Verzekeringsraad geldt ook voor de besturen van het *Werkloosheidsfonds* (artikel 17 Werkloosheidswet) en het *Kinderbijslagovereenkomstfonds*. (artikel 9, K.B. van 4 februari 1953, Stb. 64)

De *Sociale Verzekeringsraad* onderzoekt zelf de rekening, welke het dagelijks bestuur van die raad, belast met het beheer van het vermogen en de inkomsten en uitgaven van de Raad, jaarlijks aan de Raad moet overleggen, en stelt deze inkomsten en uitgaven vast. (artikel 24 van de beschikking van de Staatssecretaris van 7 april 1953, no. 1957)

Ook de Raad van de Gemeentefinanciën zoals deze door de Com-

missie-Oud werd gedacht zal zelf de rekening vast stellen van het door het dagelijks bestuur beheerde *gemeentefonds* doch niet dan nadat door de Algemene Rekenkamer aan deze raad verslag over de deugdelijkheid van dit beheer is uitgebracht en onder Koninklijke goedkeuring. Niet de vaststelling van de rekening, maar eerst het verkrijgen van de Koninklijke goedkeuring zou het dagelijks bestuur tot décharge moeten strekken.

Toekenning van verordenende bevoegdheid; art. 162 Grondwet.

43. Voor de uitvoering van een regeling als bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (wet van 1 april 1950, Stb. K 120) kunnen een of meer organen worden ingesteld, en kan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam worden gevormd. In de Memorie van Toelichting leest men daaromtrent o.m. het volgende:

„...ook een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam is in wezen een zodanig orgaan (i.e. een orgaan tot uitvoering van de regeling J.), zij het dat daaraan, met het oog op civielrechtelijke rechtsbevoegdheid, rechtspersoonlijkheid is toegekend, en het in verband met verordenende bevoegdheid een lichaam behoort te zijn. Men denke in dit verband aan artikel 155 (thans 162 J.) der Grondwet.”⁵⁷

In dit verband is de vraag van belang, wanneer er sprake kan zijn van een lichaam in de zin van artikel 162 der Grondwet, waaraan de wet verordenende bevoegdheid kan toekennen? Kan de wet een orgaan geen verordenende bevoegdheid toekennen en kan dit weer wel, wanneer aan dit orgaan civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid wordt toegekend? Bereikt men dan via „rechtspersoon” de idee van een lichaam?

Van de andere kant wordt juist in artikel 2.1.1. van het nieuwe Burgerlijk Wetboek o.m. voorgesteld te bepalen, dat alle lichamen, aan wie krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, rechtspersoonlijkheid bezitten. Blijkbaar is er toch een verband tussen artikel 162 Grondwet en het bezit van rechtspersoonlijkheid. Kan de wetgever dit forceren door opzettelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid om dan de weg vrij te vinden voor het toekennen van verordenende bevoegdheid?

⁵⁷ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1948—1949 — 1198, no. 3, pag. 4.

44. Een orgaan is begripsmatig altijd deel van een organisme, van een geheel. Een lichaam heeft een zekere zelfstandigheid van bestaan. Een orgaan niet, tenminste niet als orgaan. Geplaatst buiten het geheel, waarvan het deel uitmaakt, kan het orgaan nog wel bestaan, maar niet meer als orgaan.

Sprekend van een lichaam heeft artikel 162 Grondwet derhalve op het oog bepaalde eenheden van ons staatsbestel, die een staatsrechtelijke zelfstandigheid bezitten en buiten het verband vallen van bestaande en in de Grondwet genoemde openbare lichamen. Anders geformuleerd: genoemde bepaling heeft niet op het oog het verlenen van verordenende bevoegdheid aan organen, welke deel zijn van enig hiërarchisch geordend geheel, zoals men dat aantreft bij het Rijk, de provincie en de gemeente.⁵⁸ Aldus wordt in de gebruikte term „lichaam” volledig teruggevonden de gedachte van functionele decentralisatie, welke bij de totstandkoming van artikel 162 Grondwet in het bijzonder naar voren is getreden. Daarnaast en derhalve buiten de toepassing van artikel 162 Grondwet staat het verschijnsel van deconcentratie, eventueel te verwezenlijken door delegatie van regelende bevoegdheden.

Intussen spreekt ook hier de gedachte weer een rol, welke werd aangetroffen bij de totstandkoming van artikel 89a Comptabiliteitswet, nl. toekenning van rechtspersoonlijkheid impliceert een doen treden buiten het verband van Staat, provincie en gemeente.

45. Delegatie van regelende bevoegdheid kent zijn grenzen. Ik verwijs daarvoor naar de in 1951 uitgebrachte preadviezen van *Prof. Donner* en *Dr. Stellinga*. Hier wijs ik slechts op de beperkingen, welke noodzakelijk moeten worden geacht vanuit een oogpunt van democratisch bestuur. De wetgever dient in het oog te houden, dat bij toekenning van regelende bevoegdheden aan ambtenaren, ambtelijke en semi-ambtelijke colleges de normale invloed van de aan deze regelen te onderwerpen burgers ontbreekt. In het algemeen zal de wetgever daarmee rekening moeten houden door een beperking van

⁵⁸ Vgl. Dr. F. J. A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, pag. 334.

de vrijheid tot regelen, door aan te geven de onderwerpen, welke geregeld moeten worden, door zelf de belangrijkste onderwerpen te regelen en slechts bepaalde delen aan bedoelde lagere organen ter regeling op te dragen.⁵⁹

Deze beperkingen doorbreken met een beroep op art. 162 Grondwet, omdat een orgaan van Staat, provincie of gemeente reeds om andere redenen civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezit, is even bezwaarlijk als zonder meer de grenzen van delegatie te overschrijden. In beide gevallen komt het beginsel van een democratisch bestuur in gevaar. Hetzelfde geldt, indien de rechtspersoonlijkheid met dit doel zou worden toegekend.

46. Genoemd bezwaar geldt niet bij decentralisatie, waarbij juist de gedachte van autonomie en zelfbestuur uitwerking vindt. Hiervan uitgaande zal het bezit, c.q. de toekenning van rechtspersoonlijkheid nimmer zonder meer het toekennen van verordenende bevoegdheid rechtvaardigen. Gesteld kan worden, dat daartoe een zeker „fundamentum in re” aanwezig moet zijn in die zin, dat in het bezit, c.q. de toekenning van rechtspersoonlijkheid moet liggen opgesloten een erkenning van de zelfstandigheid van een op een gemeenschappelijke basis en doel georganiseerde vorm van samenwerking. Als zodanige nieuwe factor treedt in de huidige tijd in het bijzonder de menselijke arbeid naar voren. We zien dat in de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, maar ook in de daarmee verwante en rechtspersoonlijkheid bezittende publiekrechtelijke lichamen als de Sociale Verzekeringsraad, het Algemeen Werkloosheidsfonds, de Sociale Verzekeringsbank, de Raden van Arbeid en de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Bedoelde verwantschap demonstreert zich niet alleen in een zekere overeenkomst in de samenstelling van bestuursorganen, maar evenzeer in een zich nog steeds ontwikkelen van organisatorische bindingen met de SER naast de bindingen met de centrale overheid.

⁵⁹ De aandacht zij er op gevestigd, dat het aan ministeriële aanwijzingen gebonden zijnde College van Rijksbemiddelaars zeer ruime regelende bevoegdheid bezit, maar anderzijds verplicht is de Stichting van de Arbeid te horen alvorens deze uit te oefenen. (artikelen 19 B.B.A. 1945)

Hiermede is tevens het overgangsgebied aangegeven, waar ik naar analogie van de functionele decentralisatie zou kunnen spreken van „decentralisation par service”.

47. Het vorenstaande maakt het mogelijk om juist in verband met toegekende regelende bevoegdheden met betrekking tot enige voorbeelden een oordeel te formuleren over de toekenning van de rechtspersoonlijkheid.

Het geven van voorschriften aan uitvoeringsorganen van de onderscheiden takken van sociale verzekering, welke strekken tot een goede en gecoördineerde uitvoering daarvan (artikel 48 Organisatiewet Soc. Verz.) en het stellen van regelen omtrent de wijze van premie-inning, lijkt mij, op zich zelf beschouwd, een regelende bevoegdheid van de Sociale Verzekeringsraad, welke evenzeer bij wijze van delegatie zou kunnen zijn opgedragen, indien genoemde raad geen rechtspersoonlijkheid was toegekend. Doch de consequentie zou zijn geweest, dat deze raad daarmee volledig als Rijks-orgaan zou zijn aangemerkt, dat hier louter een vorm van deconcentratie aanwezig zou zijn geweest en dat daarmee tekort zou zijn gedaan aan de zelfstandige betekenis, waartoe de georganiseerde samenwerking tussen werkgevers en werknemers zich heeft ontwikkeld en die ook in dit orgaan tot uitdrukking moet komen. Juist dit stadium van organisatorische ontwikkeling van bedoelde samenwerking laat een zekere geslotenheid zien van de vormen, waarin zij zich voltrekt. Erkend kan worden, dat bedoelde organen in hun samenstelling voldoende representatief zijn voor hen, die gebonden zullen worden door hun voorschriften.

48. Juist deze geslotenheid ontbreekt als grondslag voor de samenstelling van een orgaan als het Emigratiebestuur. De bevoegdheid om voorschriften vast te stellen, welke aanmeldingsorganen in acht moeten nemen, zulks onder ministeriële goedkeuring, zou m.i. zonder bezwaar kunnen zijn verleend, ook al was het orgaan geen rechtspersoonlijkheid bezittend „lichaam”. Daarnaast acht ik hier in de feitelijke situatie veel minder reden aanwezig om rechtspersoonlijkheid toe te kennen dan in de

zo even genoemde gevallen, in zoverre de toelating tot het bestuur van vertegenwoordigers van „maatschappelijke organisaties” nog geenszins een voor staatsrechtelijke erkenning in aanmerking komende gemeenschapsidee doet veronderstellen.

49. Bij het wetsontwerp inzake de Raad voor de IJmond ligt de zaak anders. Het betreft hier een geval van differentiatie in de bestaande vormen van territoriale decentralisatie, terwijl ook de specialisatie als kenmerk van functionele decentralisatie aanwezig is. Men kan in geen enkel opzicht spreken van een Rijksorgaan. Ook de samenstelling van de Raad door verkiezingen wijst daarop. Wil de wetgever derhalve in enigerlei vorm aan deze raad regelende bevoegdheden toekennen (vgl. art. 28 W.v.W.), dan vindt dat reeds om deze redenen en los van het bezit van rechtspersoonlijkheid zijn basis in artikel 162 Grondwet.

Met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen in de zin van artikel 2 Wet Gemeenschappelijke Regelingen doet zich dezelfde situatie voor. Ook hier geldt het in geen geval een Rijksorgaan, althans zeker niet indien het een gemeenschappelijke regeling betreft, waaraan het Rijk zelf niet deelneemt. Uit een oogpunt van de wetgever betreft het evenzeer een differentiatie van territoriale decentralisatie met een functioneel element. Anderzijds was het niet geheel te ontkennen, dat het ook organen zijn van de gezamenlijke gemeenten. (vgl. no. 43) Daarom is er naar gestreefd, om in verband met de wenselijkheid verordenende bevoegdheid te kunnen toekennen buiten twijfel te stellen, dat het lichamen geldt in de zin van artikel 162 Grondwet. Eigenlijk staat ook hier het bezit van rechtspersoonlijkheid buiten de vraag of art. 162 Grondwet al dan niet toepassing kan vinden.

50. Bij de totstandkoming van het openbaar lichaam „Zuidelijke IJselmeerpolders” kwam ook artikel 162 Grondwet ter sprake. Komt men eigenlijk niet in strijd met deze bepaling door een openbaar lichaam te creëren, dat in wezen uit één orgaan te weten de Landdrost bestaat. De historische interpretatie in het midden latende,

antwoordde de Regering, dat de tekst van de Grondwet zich daartegen niet verzet.⁶⁰

51. De conclusie moge zijn, dat het nimmer geoorloofd is het bezit van rechtspersoonlijkheid als enige voorwaarde te beschouwen voor de toekenning van verordenende bevoegdheid. Het is juist aan de hand van de in concreto aanwezige staatsrechtelijke figuur te beoordelen of sprake kan zijn van een lichaam in de zin van art. 162 Grondwet zonder het bezit van rechtspersoonlijkheid daarin te betrekken. Alleen dan zal het zin hebben vanuit de conclusie, dat er sprake is van een lichaam in de zin van art. 162 Grondwet, te aanvaarden, dat een zodanig lichaam tevens rechtspersoon is, zoals art. 2.1.1. ontwerp-B.W. voorstelt in algemene zin te bepalen.

Vermindering van politieke verantwoordelijkheden.

52. Een belangrijk verschil tussen deconcentratie en decentralisatie bestaat hierin, dat het eerste verschijnsel niet, het tweede wel een verschuiving van openbare, politieke verantwoordelijkheden met zich voert. Duidelijk treedt dit naar voren bij de totstandkoming van de wet van 10 november 1955, Stb. 521 tot instelling van het openbaar lichaam „Zuidelijke IJsselmeerpolders”. De Regering stelde zeer nadrukkelijk, dat zij in het stadium van inpoldering, waarin het desbetreffende gebied verkeerde en waarin nog belangrijke financieringen door het Rijk moesten plaats vinden, zelf verantwoordelijk wilde blijven. De Regering liet zich niet overhalen tot de gedachte van zelfbestuur, waarvoor Minister *Beel* essentieel achtte de mogelijkheid van door de bevolking zelf gekozen, representatieve organen.⁶¹ Hoezeer de bevoegdheden van de Landdrost wettelijk zijn omschreven met een verwijzing naar de bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen en hoezeer het toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken wordt omschreven door een ver-

⁶⁰ Over de mogelijkheid een enkel ambt rechtspersoonlijkheid toe te kennen vgl. Prof. Dr. J. H. A. Logemann, *Over de Theorie van een stellig Staatsrecht*, pag. 104.

⁶¹ Hand. Tweede Kamer, Zitting 1954–1955, pag. 2792.

wijzing naar de taak en bevoegdheden van provinciale organen met betrekking tot een gemeente, er kwam niet meer tot stand dan „une simple déconcentration”.⁶²

53. In het verschijnsel van deconcentratie blijft de desbetreffende minister in beginsel zijn verantwoordelijkheid behouden ondanks de verzelfstandiging van de onder hem ressorterende bestuursorganen. De mate, waarin deze organen aan het gezag van de minister zijn onderworpen, zal mede bepalen de mate van deze verantwoordelijkheid. Er schuilt een redelijkheid in iemand slechts verantwoordelijk te stellen voor zoveel hij invloed kan uitoefenen op de gang van zaken. Het vorenstaande geldt algemeen, onafhankelijk van de vraag of het desbetreffende onderdeel van het overheidsapparaat civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezit of niet. En even algemeen is ten deze beslissend de mate, waarin de verhouding tussen overheid en functionaris een ambtelijk karakter draagt. Hier zijn vele gradaties aanwijsbaar, omdat de hiërarchische bindingen, welke het bestuursapparaat tot een eenheid maken geenszins eenvormig zijn. Ik onderscheid eenvoudigheidshalve drie typen.

54. De eerste is gekenmerkt door een ambtelijke verhouding. De rechtspositie-regelingen zijn in volle omvang toepasselijk. Er moge een zekere zelfstandigheid zijn in de vervulling van het ambt, uiteindelijk geldt een gehoorzaamheidsplicht onder disciplinaire sanctie. Als voorbeeld noem ik naast elkaar de Directeur van de Centrale Personeelsdienst (geen rechtspersoon) en de Directeur van de Rijkspostspaarbank (rechtspersoon).

Het tweede type is dat, wat ik zou willen aanduiden als het ere-ambt. Er is een benoeming door de Kroon, maar geen rechtspositie werd vastgesteld. Dienovereenkomstig komt men ook in strijd met het karakter van het ambt door te spreken van een gehoorzaamheidsplicht, laat staan van disciplinaire maatregelen. De Kroon bezit een ongelimiteerde bevoegdheid belanghebbende van zijn functie te ontheffen, doch zal slechts bij uiterste noodzaak daarvan gebruik maken. De gehele ambtsvervulling en

⁶² In deze zin ook Minister Algera in de Eerste Kamer, Hand. Eerste Kamer, Zitting 1955-1956, pag. 2058.

verhouding tot de overheid berust op een vertrouwen in een bepaalde persoon, zijn persoonlijke eigenschappen en verantwoordelijkheidsgevoel. Een volledige regeling van zijn rechtspositie zou betekenen een verambtelijking van zijn positie. Hier stel ik naast elkaar het college van curatoren van een Rijks-universiteit (geen rechtspersoon) en hetzelfde college van een technische hogeschool (rechtspersoon).

Het derde type is de representant van belanghebbenden, soms benoemd door Kroon of minister, soms aangewezen door daartoe gemachtigde organisaties. Ook hier ontbreekt een ambtelijke verhouding. Van een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid is praktisch geen sprake meer, men nadert de gedachte van decentralisatie. Als voorbeelden stel ik naast elkaar de Centrale Commissie tot Keuring van Films (geen rechtspersoon) en het Emigratiebestuur (rechtspersoon).

55. Alleen reeds een wijziging in de wijze, waarop de leiding van een dienst wordt samengesteld, kan een verschijnsel van deconcentratie zijn, ofschoon in de bevoegdheden geen wijziging komt. Men vergelijke de omzetting van de Rijksverzekeringsbank in Sociale Verzekeringsbank.

56. Draagt de leiding van een dienst geen volledig ambtelijk karakter, bestaat uit dien hoofde voor een minister geen mogelijkheid meer strikte aanwijzingen te geven, en is het anderzijds niet mogelijk — gezien de aard en het belang van de aan de desbetreffende diensttak opgedragen taak — de politieke verantwoordelijkheid dienovereenkomstig te laten verzwakken, dan dient daarin te worden voorzien door alsnog een vorm te creëren, waarin de minister invloed wordt toegekend op de gang van zaken. Een nadrukkelijke aanwijzingsbevoegdheid zou het meest aangewezen zijn, doch daarnaast neemt men zijn toevlucht tot vormen van preventief en repressief toezicht, welke eigenlijk zijn ontleend aan het decentralisatieverschijnsel. Een kort overzicht van deze vormen, alsmede van de wijze van samenstelling van de dienstleiding, zoals ik die aantrof bij de rechtspersoonlijkheid bezittende diensten enz., laat ik hier volgen:

POSITIEF RECHT

Samenstelling leiding van rechtspersonen.

57. De dagelijkse leiding van de *Rijkspostspaarbank* is opgedragen aan een directeur, die door de Kroon wordt benoemd. Zijn positie is een ambtelijke.

De leden van de Raad, welke het bestuur zal voeren over het *Nationaal Bedrijf Artillerie Inrichtingen* zullen door onderscheidene ministers worden aangewezen en ieder lid zal te allen tijde van zijn functie kunnen worden ontheven door de minister, die hem aanwees. Slechts als college bezit deze raad op grond van de door de wet te verlenen bevoegdheden zelfstandigheid, de individuele leden zijn toch in zekere zin ministeriële vertegenwoordigers hoezeer men voor dit lidmaatschap ook denkt aan „deskundigen buiten de ambtelijke sfeer”. (Mem. van Antw. pag. 5)

Niet ambtelijk is het karakter van de curatoren van een *technische hogeschool* en van de leden van de *Raad voor het Rechts-herstel*. Hoezeer benoemd door de Kroon, een ambtelijke rechtspositie ontbreekt.

58. Door de Minister van Binnenlandse Zaken aan te wijzen organisaties van overheidspersoneel kunnen een aanbeveling van drie personen indienen bij genoemde bewindsman bij een vacature in de *Pensioenraad*. (artikel 10 Pensioen wet 1922)

Ook de werkgevers- en arbeidersleden van de *Raden van Arbeid* worden benoemd op aanbeveling van hun onderscheiden organisaties.

In andere gevallen worden de organisaties aangewezen, die bevoegd zijn zelf een lid te benoemen. Aldus is het geval bij de *Sociale Verzekeringsraad*, de *Sociale Verzekeringsbank*, het *Werkloosheidsfonds* en het *Kinderbijslaguvereveningsfonds*. In het bijzonder indien het betreft de vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers is deze figuur gebruikelijk geworden. Maar ook bij de vertegenwoordiging van andere categoriën van belanghebbenden vindt men haar terug. De wet op de *Emigratie-organen* doet de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in dit verband aanwijzen „particuliere of kerkelijke organisaties, welke belangen van emigranten of geëmigreerden behartigen zonder oogmerk van winst te behalen”. De *Gezondheidswet* noemt in hetzelfde verband „particuliere rechtspersonen en instellingen, welke zelf of wier leden werkzaam zijn op het gebied van de Volksgezondheid.”

59. Intussen is de samenstelling van deze colleges dikwijls zeer heterogeen.⁶³ Een normale vorm is geworden de tripartite samenstelling, waarbij de desbetreffende minister een derde gedeelte van de leden benoemt en de daartoe bevoegd verklaarde organisaties van werkgevers en werknemers ieder ook een derde deel benoemen. (*Soc. Verz. Raad, Werkloosheidsfonds*) Men mag niet alle leden, door de desbetreffende minister benoemd, als ambtelijk kwalificeren. Dit blijkt duidelijk bij de *Sociale Verzekeringsbank*, waarbij de

⁶³ Zie bv. de samenstelling van de Ziekenfondsraad in art. 1 van het K.B. van 31 januari 1948, Stb. J. 32.

Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid wordt opgedragen bij de benoeming van een derde deel van de leden van het bestuur naast één ministeriële vertegenwoordiger, twee personen te benoemen met het oog op hun wetenschappelijke of maatschappelijke hoedanigheid en twee personen uit landelijke, representatieve maatschappelijke organisaties, andere dan werkgevers- en werknemersorganisaties.

60. Afzonderlijke vermelding verdienen nog de *Kamers van Koophandel en Fabrieken*, welke colleges door coöptatie zich zelf kunnen aanvullen. Het bestuur doet daartoe aan de Kamer aanbevelingen na de daartoe door de Sociaal Economische Raad aangewezen organisaties van werkgevers en werknemers te hebben gehoord. Jaarlijks kiest de Kamer uit haar midden een voorzitter.

Ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.

61. Het met zo veel woorden tot uitdrukking brengen van de bevoegdheid van de desbetreffende minister om aan het bestuur of de leiding van een rechtspersoonlijkheid bezittende dienst, instelling enz. aanwijzingen te geven komt regelmatig voor.

Raad en directie van het *Nationaal Bedrijf Artillerie Inrichtingen* zijn onderworpen aan bindende aanwijzingen, welke de Minister van Oorlog na overleg met zijn Ambtgenoten van Economische Zaken en Financiën kan geven. (artikel 7, lid 2 ontwerp)

De *Raad voor het Rechtsherstel* en zijn afdelingen (met uitzondering van de afdeling rechtspraak) zijn verplicht de aanwijzingen van ministers op te volgen. (artikel 6, lid 1, Stb. E 100)

De Minister van Financiën moet algemene regelen geven met betrekking tot het beleid terzake van de werkzaamheden van de *Rijkspostspaarbank* als spaarinstelling. (artikel 2, Postspaarbankwet 1954). De directeur van de Rijkspostspaarbank staat onder de bevelen van de Directeur-Generaal van het Staatsbedrijf der P.T.T. aan wie hij terzake van de dagelijkse leiding verantwoording schuldig is. (artikel 4 Postspaarbankwet 1954)

62. Krachtens artikel 41 Organisatiewet Sociale Verzekeringen is de *Sociale Verzekeringsraad* verantwoordelijk aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, welke minister aan deze raad aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van zijn taak. Tot deze taak behoort ook het toezicht op organen, welke belast zijn met uitvoering en administratie van de sociale verzekering, waaronder het *Werkloosheidsfonds*, het *Kinderbijslagovereenkomstfonds* en de *Sociale Verzekeringsbank*, aan de besturen waarvan ook in de bijzondere wetten, welke hun statuut regelen, een verantwoordingsplicht is opgelegd tegenover de Sociale Verzekeringsraad.

Op hun beurt zijn de *Raden van Arbeid* weer verantwoordelijk aan het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. (artikel 49 Wet Soc. Verz. Bank en R. v. Arb.)

Alleen in geval van een geschil tussen de Sociale Verzekeringsbank en een Raad van Arbeid of tussen Raden van Arbeid onderling moeten deze bank en raden zich gedragen naar hetgeen de betrokken minister beslist. (artikel 70 Wet Soc. Verz. Bank en R. v. Arb.)

63. Een modificatie van de aanwijzingsbevoegdheid is de ministeriële bevoegdheid tot het geven van voorschriften en (al dan niet nadere) regelen. Deze laatste wordt steeds verleend met betrekking tot bepaalde onderwerpen.

Men vindt deze laatste bevoegdheid vrij algemeen met betrekking tot de wijze, waarop de begroting, de rekening, verslagen, statistieken e.d. moeten worden ingericht. Men vindt haar echter ook op het gebied van de zorg der huisvesting, het beheer van goederen en de besteding van gelden (technische hogescholen), de vaststelling van de bezoldiging van personeel (Soc. Verzekeringsbank), het toekennen van remuneraties (A.I.) en de belegging van gelden (Werkloosheidsfonds).

Preventief toezicht.

64. De gevallen, ten aanzien waarvan een besluit onderworpen is aan goedkeuring van een minister beperken zich in het algemeen tot het reglement van werkzaamheden en de rechtspositieregeling van personeel (Soc. Verz. Bank, Soc. Verzekeringsraad). Soms wordt voorafgaande overeenstemming met de desbetreffende minister vereist (benoeming algemeen secretaris Soc. Verz. Raad).

Ik signaleerde deze vorm van toezicht nog in artikel 23 Wet op K.v.K. en Fabr. 1950, o.m. betrekking hebbend op het verlenen van subsidies, vaststellen van tarieven, en het kopen, verkopen en bezwaren van onroerende goederen. Vooral echter vestig ik de aandacht op artikel 45 (nieuw) H.O.-wet, waar voor bijna alle denkbare civielrechtelijke handelingen van curatoren van technische hogescholen de goedkeuring is voorgeschreven van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Wordt bedoelde goedkeuring geweigerd, dan staat beroep op de Kroon open.

Repressief toezicht.

65. Ik denk hier met name aan de vormen van toezicht, waaraan ook de lagere openbare lichamen zijn onderworpen, te weten de schorsing of vernietiging door de Kroon van besluiten wegens strijd met de wet of het algemeen belang.

Men vindt deze vorm van toezicht ten aanzien van de besluiten van de *Sociale Verzekeringsraad*, de *Sociale Verzekeringsbank*, de *Raden van Arbeid*, het *Werkloosheidsfonds*, de *Kamers van Koophandel* en het *Emigratiebestuur*.

Opgemerkt zij, dat in deze gevallen niet een bepaling geldt als artikel 22 van de Wet op de Raad van State, voorschrijvende, dat deze Raad moet worden gehoord over vernietiging van besluiten van Provinciale Staten, van Gedeputeerde Staten en van gemeentebesturen.

De vernietiging van besluiten van de door de Commissie-Ondvoorgestelde Raad voor de Gemeentefinanciën zou dienen te geschieden de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur, gehoord. (artikel 42 ontwerp van genoemde commissie)

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid bezit een vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van alle besluiten van het be-

stuur van het *Praeventiefonds*, waarbij aan gelden van het fonds een bestemming wordt gegeven.

Tegen de besluiten van de besturen van de centrale en bijzondere T.N.O.-organisaties, welke betrekking hebben op de bestemming van het van Rijkswegs verstrekte subsidie kunnen ministeriële gedelegeerden verzet aantekenen, waarna de desbetreffende minister over de uitvoering van het besluit beslist. (artt. 11 en 19 van wet van 30-10-'30, Stb. 416).

Ook een andere maatregel is ontleend aan het statuut der gemeenten, nl. het treffen van een voorziening, indien het bestuur van de rechtspersoon zijn taak niet naar behoren of niet in overeenstemming met de bij of krachtens wet vastgestelde regelen vervult. Deze voorziening moet worden getroffen bij algemene maatregel van bestuur (*Soc. Verz. Raad, Sociale Verz. Bank*) of door de desbetreffende minister (*Emigratiebestuur*).

Niet nader omschreven is het oppertoezicht, hetwelk de Minister van Binnenlandse Zaken uitoefent over de Pensioenraad bij het beheer van het *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds*.

III

DE RECHTSPERSOONLIJKHEID VAN PUBLIEKRECHTELIJKE LICHAMEN

66. Subject van rechten en verplichtingen, een bevoegdheid om eigen vermogen te bezitten en daarin aansprakelijk te zijn voor aangegane verplichtingen, dit zijn wel de belangrijkste elementen van het begrip rechtspersoon. Zij zullen ook dienen als schema van dit deel.

De civiele rechtsbevoegdheid.

67. Voor zover betreft de toekenning van rechtspersoonlijkheid als een vorm van toekenning van bevoegdheden kan ik goeddeels volstaan met een verwijzing naar deel II. Slechts zij opgemerkt, dat de toekenning van civiele rechtsbevoegdheid in wezen geen ander verschijnsel betreft dan de spreading van bestuurlijke bevoegdheden en taken. De verklaring, dat een dienst rechtspersoon is, is eigenlijk niet veel meer dan het uitspreken van een beginsel. De uitoefening van de aan dit rechtspersoon zijn verbonden privaatrechtelijke bevoegdheden kan als nog gebonden worden aan de inzichten van hoger staatsgezag volgens een hele scala van mogelijkheden, waarin het handhaven van een strikte aanwijzingsbevoegdheid

en gehoorzaamheidsplicht en het verlenen van volledige vrijheid de uitersten zijn.

De mate van vrijheid bij het uitoefenen van de civiele rechtsbevoegdheid wordt bepaald door het belang, hetwelk deze uitoefening kan hebben voor de vervulling van de organieke taken en de zwaarte van de mogelijkerwijs daaraan verbonden financiële consequenties.

Het vermogen.

68. Iedere openbare dienst veronderstelt naast een taakomschrijving een toe-ordening van personeel en taken met betrekking tot die taak. Bezit de dienst geen rechtspersoonlijkheid, dan geschiedt dit laatste met toepassing van het Comptabiliteitsbesluit 1956 (K.B. van 9 nov. 1956, Stb. 534) en worden de zaken, die eigendom zijn van de Staat, in materieel beheer gegeven bij de dienst.

Artikel 8 van dat besluit laat toe, dat dit ook kan geschieden aan derden, waaronder in de conceptie van de Comptabiliteitswet derhalve ook dient te worden verstaan rechtspersoonlijkheid bezittende diensten, instellingen en bedrijven van de Staat.

Met betrekking nu tot een in eigendom overdragen van vermogen als noodzakelijk complement van het toekennen van rechtspersoonlijkheid lijkt mij een vergelijking met de stichting niet zonder belang. Ook daar vindt evenals bij de inrichting van een dienst enz. een afzondering en bestemming van een vermogen plaats. In beide gevallen ontbreekt ieder contractueel en corporatief element. Het is een eenzijdig beschikken over een deel van eigen vermogen.

69. De wet van 31 mei 1956, Stb. 327, definieert in artikel I de stichting als „een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een bepaald doel te verwezenlijken”. De geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling is juist ook in dit verband belangrijk, omdat daarbij met name het vereiste van vermogen nader is geïnterpreteerd.

Daar toch blijkt, dat het vereiste van vermogen niet

uitsluit de oprichting van een stichting, waarbij geen aanvangskapitaal werd afgezonderd, maar aan te verkrijgen subsidies, contributies of bijdragen een bestemming wordt gegeven. In de statuten moet derhalve komen te staan op welke wijze de stichting over een vermogen de beschikking moet kunnen krijgen. Daarmede wordt tegemoet gekomen aan een zekere ontwikkeling in het maatschappelijke verkeer, waarin afstand wordt gedaan van hetgeen vroeger essentieel werd geacht voor de stichting, nl. de daadwerkelijke afzondering van een vermogen. In deze zin sprak Minister *Donker* in de Tweede Kamer,⁶⁴ die zich daarbij stelde tegenover het verlangen van sommige leden het vermogensvereiste geheel te doen vervallen. Handhaving was nodig, omdat anders iedere waarborg zou ontbreken, dat een stichting enig weerstandsvermogen zou hebben.

70. Deze discussie werpt ook een bepaald licht op de wijze, waarop de wetgever voorziet in een vermogen van een rechtspersoon binnen de openbare dienst. Ook hier blijkt dat de gedachte, dat een rechtspersoon eigen vermogen moet bezitten, veel van haar absolute gelding heeft verloren.

Positief recht.

71. Wanneer de wetgever eenvoudig zal volstaan met de bepaling, dat de kosten van de *Raad voor de IJmond* in een bepaalde verhouding zullen worden verdeeld over de daarbij betrokken gemeenten, dan is van een voorziening in eigen vermogen geen sprake meer. Op soortgelijke wijze bepaalde in artikel 51 der Organisatiewet Sociale Verzekeringen de wetgever, dat de kosten van de *Sociale Verzekeringsraad* ten laste komen van de organen, waarop deze raad toezicht uitoefent. Op deze omslag kan aan de hand van de begroting een voorschot worden geheven.⁶⁵

Dat de *Raad voor het Rechtsherstel* voor zijn bemoeiingen kosten in rekening mag brengen volgens door de Minister van Justitie goedgekeurde tarieven⁶⁶ zal in het licht van de omstandigheid, dat de kosten ondanks het bezit van rechtspersoonlijkheid op de

⁶⁴ Hand. Tweede Kamer, Zitting 1955—1956, pag. 2112 en 2130, vgl. ook Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1954—1955 — 3463, no. 4 (Verslag), pag. 4—5.

⁶⁵ Artikel 25 van de besch. van de Staatssecretaris van Sociale Zaken, d.d. 7 april 1953, no. 1957.

⁶⁶ Artikel 9, Stb. E 100.

Rijksbegroting worden opgevoerd, ook geen grote betekenis hebben.

De Gezondheidswet bepaalt, dat het Rijk jaarlijks aan de *Centrale Raad voor de Volksgezondheid* een bijdrage toekent.⁶⁷ Een zelfde bepaling vindt men in artikel 15, lid 3 van de Wet op de Emigratieorganen ten behoeve van het *Emigratiebestuur*.

72. Ook de H.O.-wet kent de jaarlijks, zelfs door de begrotingswetgever vast te stellen bijdrage aan de *technische hogescholen*. Daarnaast somt artikel 41 nog enige vormen op van inkomsten van deze instellingen, o.m. inschrijvings-, college- en examengelden, schenkingen en inkomsten uit eigen vermogen. Blijkens de toelichting zal het accent althans voorlopig nog wel blijven vallen op de Rijksbijdrage. Krachtens artikel VI van de overgangsbepalingen der wet van 7 juni 1956, Stb. 310 gaan de tot dan toe aan het Rijk behorende roerende goederen, welke onder beheer stonden van het college van curatoren van de T.H. in Delft of die bestemd waren voor de T.H. in Eindhoven, in eigendom over aan de betrokken hogeschool. Gebouwen en terreinen blijven eigendom van het Rijk. (artikel 41 H.O. wet).

Geen bijdrage wordt vermeld in artikel 18 van de Wet op de *Kamers van Koophandel en Fabrieken*, waarin de geldmiddelen van deze lichamen worden aangegeven.

De Postspaarbankwet 1954 verplicht de *Rijkspostspaarbank* te allen tijde een bedrag van drie ten honderd rentegevende Nationale Schuld te bezitten, nominaal ten minste gelijk aan het totaalbedrag op Staatsschuldboekjes ingeschreven (artikel 12) bovendien dient deze bank een reserve te vormen. (artikel 13)

Wetontwerp 4170 stelt voor de gelden, goederen, rechten en verplichtingen van de N.V. Nederlandse Machinefabriek „*Artillerie Inrichtingen*” te doen overgaan op het in te stellen Nationaal bedrijf, alsmede om ten laste van het Rijk f 28 miljoen ter beschikking te stellen ter uitbreiding van het kapitaal.

73. Wat de wijze betreft, waarop de wetgever in de middelen van rechtspersoonlijkheid bezittende fondsen voorziet, zou men twee categorieën kunnen onderscheiden. De eerste categorie omvat die, welke bestemd zijn voor voorzieningen, die verband houden met de regeling van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstverhoudingen en als zodanig deel zijn van arbeidsrecht en ambtenarenrecht. Aldus is het geval met het *Werkloosheidsfonds* en met het *Kinderbijslagvereenigingsfonds* in de ene, met het *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* in de andere sector. Middelen, bestaande uit premies van bij de dienstverhouding betrokken partijen en Rijksbijdragen, alsmede de verplichtingen tegenover de belanghebbenden zijn nauwkeurig wettelijk bepaald en de uitvoering aan rechterlijke controle onderworpen.

Tot de tweede categorie reken ik de andere fondsen. Ik denk aan het *Praeventiefonds*, waarin de Ziekenfondsraad jaarlijks een door de wet bepaald bedrag uit het vereenigingsfonds moet storten en aan het *Gemeentefonds* in het rapport van de Commissie-Oud, waarin op soortgelijke wijze in het vermogen wordt voorzien.

⁶⁷ Artikel 19, lid 5, Gezondheidswet.

Een afzonderlijke figuur vormen de fondsen, bedoeld in de sociale verzekeringswetgeving, waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank. De premies zijn verschuldigd aan deze bank-rechtspersoon, die verplicht is al naar de verschuldigdheid van deze premie uit hoofde van een bepaalde verzekering, uit deze middelen bepaalde fondsen te vormen. De bank is belast met het beheer van die fondsen, die zelf derhalve geen rechtspersoonlijkheid bezitten. De kosten van het beherend apparaat komen in het algemeen ten laste van de fondsen.⁶⁸

74. In deze regeling van de fondsen treedt nog weer een andere functie van het toekennen van rechtspersoonlijkheid naar voren, te weten het rechtens vorm geven aan wettelijke verplichtingen van het Rijk door de verplichtingen van de Staat — rechtspersoon concreet te richten op een gepersonificeerd deel van het staatsvermogen of liever nog op een gepersonificeerd belang, hetwelk de daartoe bestemde middelen moeten dienen.

75. De desbetreffende dienst, instelling of bedrijf is eigenaar van het aldus afgezonderde en voor een bepaald doel bestemde vermogen. Alleen deze nieuwe, van de staat-rechtspersoon onderscheiden, rechtspersoon is bevoegd daarover de rechten van de eigenaar uit te oefenen. Geen aanwijzingsbevoegdheid of vereiste goedkeuring, noch toezicht achteraf doet deze bevoegdheid op de Staat of op een ander orgaan van de Staat overgaan.

De rechtspersoon-eigenaar vindt zijn eigendom door de wettelijke taakomschrijving volledig gebonden en dient bij de uitoefening van de daaruit voortvloeiende verplichtingen volledig rekening te houden met de functionele gerichtheid van de toevertrouwde zaken en gelden en dienovereenkomstig van zijn eigendomsrechten. Het openbare karakter van deze zaken en gelden is gehandhaafd gebleven evenals het openbaar karakter van de dienst en de onderworpenheid aan een publiekrechtelijk regime.

Aansprakelijkheid.

76. Afzondering van een bepaald deel van een vermogen, bestemming daarvan tot een bepaald doel, ge-

⁶⁸ Zie b.v. art. 123 Pensioenwet 1922 Stb. 240.

paard met een verzelfstandiging tot rechtspersoon betekent ook een beperking van de aansprakelijkheid in verband met dat doel tot de aan deze rechtspersoon toebehoorende en opkomende zaken en gelden. Verder gaande aansprakelijkheid van de Staat voor de nakoming van verplichtingen door dit organiek afgezonderd en privaatrechtelijk tot rechtspersoon verzelfstandigd deel van de Staatsdienst en voor de kosten, verbonden aan het aan deze rechtspersoon toevertrouwde deel van de overheids-taak, moet eventueel blijken uit een bijzondere titel.

Aldus in artikel 9 van de Postspaarbankwet 1954: de Staat waarborgt de volledige nakoming door de Rijkspostspaarbank van de verplichtingen haar door of krachtens de wet opgelegd. Elk jaar moet daartoe een memoriepost op de Rijksbegroting worden opgenomen. Deze bepaling schept een rechtsband tussen de Staat en hen, die bepaalde vorderingen hebben op de Rijkspostspaarbank.

Dit laatste is niet het geval met andere garanties, welke de wet soms kent in de vorm van bijdragen, regelen omtrent kostenverdeling of omtrent de dekking van verliezen.⁶⁹ Deze meer bestuurlijke garanties onderstrepen nog eens, dat met het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan een bepaald complex van ambten niet alle zorg en verantwoordelijkheid voor het wel en wee van de nieuwe rechtspersoon wordt opgeheven. Men denke slechts aan de parlementaire gedachtenwisselingen over de sanering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

77. *Prof. Vegting*⁷⁰ heeft bepleit de mogelijkheid te openen dagvaarding van overheidsorganen toe te laten en het dan aan de rechter over te laten het vermogen — het openbaar lichaam — aan te wijzen, waarop financiële aanspraken van de eisers zouden kunnen worden verhaald. Dit sluit aan bij de door dezelfde schrijver ontwikkelde denkbeelden over de publiekrechtelijke rechts-

⁶⁹ Zie bv. art. 13 Postspaarbankwet 1954; art. 42 Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl, bijl. bij w.o.w. 4355; vgl. ook art. 11, lid 6 van w.o.w. 4170 (Nat. Bedr. A.I.), waarin wel de mogelijkheid open staat maar niet de verplichting wordt opgelegd, dat de Staat verliezen dekt.

⁷⁰ Prof. Mr. G. W. Vegting, *Alg. Inleiding Ned. Administratiefrecht*, dl. I, pag. 176 e.v.

persoonlijkheid van overheidsorganen. De aanwijzing van het aansprakelijke openbare lichaam zou naar redelijkheid moeten geschieden. Het geldt hier *ius in causa posita*. Uit de uiteenzettingen blijkt, dat Prof. Vegting in het bijzonder heeft gedacht aan de aansprakelijkheid voor zelfbestuurshandelingen van gemeentelijke organen. Hij plaatste zijn denkbeeld derhalve in de decentralisatiesfeer.

In het midden gelaten of op zich het denkbeeld aanbeveling zou verdienen zou het toch bezwaarlijk van toepassing kunnen zijn op verhoudingen, waaraan dit preadvies is gewijd, welke verhoudingen in het algemeen deconcentratie-verschijnselen betreffen. Het gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid door de Minister van Oorlog zou „redelijkerwijs” civielrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat kunnen gaan betekenen, indien een directie van het Nationaal Bedrijf der Artillerie Inrichtingen overeenkomstig deze aanwijzingen zou handelen en deze directie ter zake in rechte zou worden aangesproken. Maar dit brengt met zich, dat men aldus de gedachte van een beperking der aansprakelijkheid tot het daartoe bestemde vermogen, althans van de in rechte afdwingbare aansprakelijkheid, geheel ter zijde zou stellen.

IV

DIENT DE WET REGELEN TE BEVATTEN INZAKE HET TOEKENNEN VAN RECHTSPERSOONLIJKHEID?

78. Met betrekking tot de wenselijkheid van enig *ius constituendum* meen ik na het vorenstaande een drietal vragen aan de orde te kunnen stellen.

De eerste vraag is van algemene aard. Zij heeft betrekking op het reeds ter sprake geweest zijnde inzicht, dat toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een tak van dienst impliceert, dat daarmede deze tak van dienst buiten het verband van de staats-, provinciale, gemeentelijke enz. diensten wordt geplaatst. Deze opvatting vindt men bij herhaling weerspiegeld in de wetgeving. Is zij juist, zo neen, welke opvatting dient in plaats daarvan aan

onze wetgevingspraktijk ten grondslag te worden gelegd?

De tweede vraag sluit aan bij de omstandigheid, dat de Nederlandse wetgever met niet te miskennen fantasie telkenmale een nieuwe rechtspersoon „sui generis” creëert, daarbij bekende en nog niet eerder bekende rechtsfiguren ten tonele voerend. Daartegenover staat een natuurlijk verlangen om een veelheid van verschijnselen te systematiseren, terug te brengen tot een beperkt aantal typen, waardoor men inzicht krijgt in de realiteit van een complexe materie, deze meester wordt en uiteindelijk kan bewerken. Dient deze taak uitsluitend te worden gezien als een taak der wetenschap of dient ook de wetgever in die zin werkzaam te zijn gelijk de Belgische wetgever daartoe een eerste poging ondernam in de wet van 16 maart 1954?

De laatste vraag ten slotte richt de aandacht op art. 2.1.2 van het ontwerp voor een nieuw B.W., waarin — in afwijking van de tot nu toe gevolgde praktijk — naast de gevallen, waarin rechtspersoonlijkheid bij de wet wordt toegekend, ook gesproken wordt van een toekennings krachtens de wet. Hoe moet men zich dat voorstellen en is het juist?

Theorie en wetgevingspraktijk.

79. Een rechtspersoon is subject van rechten en verplichtingen, is aansprakelijk voor de door haar organen in haar naam verrichte handelingen. Zij is bevoegd om een eigen vermogen te bezitten, hetwelk anderen in het rechtsverkeer zekerheid biedt voor de nakoming van verplichtingen. Wie in dit opzicht de grenzen van eigen vermogen verwaarloost, benadeelt anderen en handelt onrechtvaardig. Aldus is in rechte gehandhaafd het beginsel van de individualiteit en is identiteit tussen de ene en de andere rechtspersoon uitgesloten. Het is in deze gedachtengang, dat men het criterium of een instelling rechtspersoonlijkheid bezit gaat zoeken in de vraag „of de instellingen een eventueel in het burgerlijk proces te handhaven zelfstandigheid ook tegenover de staat toekomt”.⁷¹

⁷¹ Asser-Scholten, De Rechtspersoon, 2e deel herzien door Prof. Bregstein, pag. 92.

80. Deze zelfde gedachte, dat identificatie van twee rechtspersonen niet mogelijk is, kwam tot uitdrukking bij de totstandkoming van artikel 89a Comptabiliteitswet (vgl. no. 28). Men vindt haar ook terug in artikel 125 der Ambtenarenwet 1929 in het daar gemaakte onderscheid tussen de ambtenaar, aangesteld *door* het Rijk, en de ambtenaar, die wordt aangesteld *vanwege* het Rijk. Ook de toepassing van art. 162 Grondwet onttrekt zich in de praktijk niet geheel aan haar invloed.

De uitgaven van de nieuwe rechtspersoon zijn geen uitgaven van het Rijk, met de inkomsten is het evenzo het geval en de organen van de nieuwe rechtspersoon zijn geen Rijksorganen meer. Door het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid komt de dienst buiten de Rijksadministratie te staan, het begrotingsrecht van de Staten-Generaal en de controle van de Algemene Rekenkamer wordt uitgeschakeld en er was een bijzondere wettelijke bepaling nodig om de Kroon bevoegd te doen zijn tot het stellen van ambtenaarrechtelijke voorschriften.

81. Scherp werden de consequenties van deze zienswijze getrokken in wetsontwerp 636 betreffende de P.T.T. Doch indien men daarnaast legt de gewisselde stukken omtrent het Nationaal Bedrijf Artillerie-Inrichtingen, dan valt in dit verband op de volgende passage: „Hij (d.i. de eerste ondergetekende) acht haar (d.i. de rechtspersoonlijkheid) slechts de juiste vorm om zich verantwoordelijk te stellen voor een commercieel beheer van een risico-dragend industrieel vermogen van de Staat der Nederlanden.”

82. Ook valt nog te signaleren een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, waarbij een betrekking bij het Beheersinstituut werd aangemerkt als een betrekking in de zin van artikel 3 der Pensioenwet 1922. De overwegingen, ontleend aan Rinnooy, De Pensioenwet 1922,⁷² luiden als volgt.

„De afdeling beheer van de Raad voor het Rechtsherstel is tevens het Beheersinstituut, bedoeld in het Besluit Vijandelijk Vermogen (Stb. E 133). Zowel die

⁷² t.a.p., pag. 3-14.

Raad als die afdeling zijn rechtspersoon. De Raad voor het Rechtsherstel en het Beheersinstituut zijn door de Staat der Nederlanden in het leven geroepen. Door en namens de Staat is het Beheersinstituut bij de besluiten Herstel Rechtsverkeer en Vijandelijk Vermogen belast met het beheer als in dit besluit omschreven, waaronder in de eerste plaats valt het beheer van het op de Staat van rechtswege in eigendom overgegaan vijandelijk vermogen. Het Beheersinstituut is voorts verplicht de aanwijzingen van de betrokken Ministers op te volgen. De kosten van het Beheersinstituut, waaronder de bezoldiging van het daaraan verbonden personeel, worden gekweten uit de Rijksbegroting, Hoofdstuk IV. Weliswaar heeft de Staat aan het Beheersinstituut ten behoeve van een goede vervulling van zijn taak rechtspersoonlijkheid verleend, maar, waar het Beheersinstituut optreedt als orgaan van de Staat, is het begrijpelijk, dat de Staat de door dat orgaan aangegane financiële verplichtingen ten volle waarborgt.

Met betrekking tot het personeel is dus sprake van een rechtstreekse dienstverhouding tot de Staat en van een rechtstreekse bezoldiging uit 's Rijks kas, zodat wordt voldaan aan de in artikel 3 gestelde eisen."

83. De ene zowel als de andere opvatting vindt men terug, waar *Prof. Donner* schrijft: „De omstandigheid, dat een bepaald ambt rechtspersoonlijkheid bezit en dus in rechte tegen derden kan optreden, betekent nog niet, dat het ook rechten, althans dat het andere dan vermogensrechten heeft tegen de moederambtenorganisatie. Zijn positie in die organisatie kan door de verlening van rechtspersoonlijkheid volkomen onberoerd blijven, zodat alleen zijn vermogensrechtelijke positie tegenover derden verandert.” (Bst. recht '53, Alg. dl. pag. 116)

84. De Belgische hoogleraar *Buttgenbach* heeft in twee uitvoerige werken⁷³ beschouwingen gewijd aan de structuur van openbare diensten en de in België bestaande vormen geanalyseerd. Daarbij ontwikkelt hij de volgende

⁷³ André Buttgenbach, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, 1942 en *Théorie Générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, 1952.

„théorie réaliste” inzake de betekenis van het toekennen van rechtspersoonlijkheid. Hij verzet zich tegen de a priorismen, dat uitsluitend tengevolge van het verlenen van rechtspersoonlijkheid zou ontstaan „une personne distincte de l'Etat”, dat deze persoon zou bezitten „un patrimoine distinct de celui de l'Etat, dont elle serait propriétaire” en dat zij — wederom uit het enkele feit van het zijn van rechtspersoon — zou hebben „des droits opposables à l'Etat”.

Verlening van rechtspersoonlijkheid betekent slechts „un régime de capacité juridique” afwijkend van hetgeen geldt voor de openbare diensten, die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, en houdt voorts in de afzondering van een deel van het Staatsvermogen en het ter beschikking stellen daarvan aan een dienst voor de vervulling van een bepaalde taak. Dat de staat naast het „patrimoine général” op deze wijze een „patrimoine spécial” schept, verhindert niet, dat beiden blijven „patrimoines de l'Etat”.

Rechtspersonen hebben de bevoegdheid een eigen vermogen te bezitten. Dat betekent niet, dat zij het ook moeten hebben. En zelfs indien de wet aan een dienst zaken in eigendom doet overdragen, dan nog is zij „beaucoup plus qu'un propriétaire, un gérant d'affaire chargé de réaliser l'affectation des biens que l'Etat lui remet dans un but déterminé”.

De dienst-rechtspersoon is slechts een aanwijzing voor het bestaan van een „patrimoine spécial” en zij doet veronderstellen de nodige bevoegdheden om dit te beheren. Indien men spreekt van „droits opposables à l'Etat” dan heeft dat minder betrekking op de verhouding tussen de dienst en de Staat dan wel op de relatie tussen het algemene en bijzondere staatsvermogen. Tot zover Buttgenbach.

85. „De mens is persoon en daarom subject van privaatrecht, de stichting daarentegen alleen rechtspersoon, omdat en voor zover zij rechtssubject is.”⁷⁴ Dit laatste geldt evenzeer voor de publiekrechtelijke rechtspersonen, welke hier aan de orde zijn. Rechtspersoonlijkheid is een

⁷⁴ Asser-Scholten, De Rechtspersoon, 2e druk herzien door Prof. Bregstein, pag. 95.

privaatrechtelijke rechtsfiguur, waarvan de wetgever gebruik maakt bij de organisatie van de openbare dienst. Het is een basis-figuur, waaruit de wetgever telkenmale een geheel eigen complex van rechtsverhoudingen ontwikkelt.

Doch al wordt de zelfstandigheid van het rechtssubject beperkt, naarmate de Regering meent eigen verantwoordelijkheid te moeten behouden, al wordt het vermogen afgestemd op de door taak en functie bepaalde behoeften en al vindt de aansprakelijkheid tegenover derden in juridische of bestuurlijke vorm aanvulling, nimmer zal deze modificatie zo ver kunnen gaan, dat deze drie elementen totaal hun betekenis gaan verliezen. Op gelijke wijze acht ik in de zienswijze, dat de rechtspersoonlijkheid bezittende dienst minder als eigenaar dan wel als zaakgeëlastigde van de Staat het vermogen beheert, het accent net iets verkeerd vallen. De dienst oefent eigendomsrechten uit, handelt als eigenaar, gelijk de dienst ook zelf gedagvaard kan worden voor de nakoming van zijn verbintenissen en in verband met de uitoefening van zijn taak. Maar het is deze zelfde openbare taak, waartoe ook het vermogen werd bestemd, welke aan de uitoefening van de rechtsbevoegdheid een totaal functioneel karakter verleent. Deze gerichtheid op openbare belangen is altijd aanwezig, ook al heeft de wetgever niet uitputtend rechten en verplichtingen geregeld, ook al is niet voorzien in bijzondere vormen van hiërarchische bindingen of van openbaar toezicht.

86. Moet men aldus enerzijds de consequenties aannemen van de gebruikte rechtsfiguur, anderzijds mag men de betekenis daarvan niet overspannen. Dit nu geschiedt, indien men aan het enkele feit van toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een ambt of aan een groep van ambten de betekenis hecht, dat daarmee alleen reeds deze ambten buiten het verband worden geplaatst van het Rijks-, provinciaal of gemeentelijk bestuursapparaat. Hetzelfde vindt plaats, indien toekenning van rechtspersoonlijkheid zonder meer met zich zou brengen het ter zijde stellen van de bevoegdheden van de begrotingswetgever en van de Algemene Rekenkamer, en indien het al dan niet zijn van rechtspersoon zou beslissen

over de vraag of artikel 162 Grondwet kan worden toegepast. Dit alles dient te worden beoordeeld naar de publiekrechtelijke verhoudingen, welke aanwezig zijn, naar de staatsrechtelijke en bestuurlijke beginselen, waaraan uitdrukking wordt gegeven. A priori mag niet vast staan, dat een Rijksdienst, een Rijksinstelling of een Rijksorgaan hun hoedanigheid als zodanig verliezen door het ontvangen van de kwaliteit van rechtspersoon.

87. In dit verband kan gewezen worden op de geschiedenis van de Rijksverzekeringsbank, kortelings omgedoopt in Sociale Verzekeringsbank. In de Memorie van Toelichting op wetsontwerp 4156, hetwelk geleid heeft tot de Wet van 31 mei 1956, Stb. 297, waarin de naamsverandering zich voltrok, wordt betoogd, dat in de gedachting van het wetsontwerp de Sociale Verzekeringsbank geen Rijksinstelling meer zal zijn. „De Sociale Verzekeringsbank is gedacht als een zelfstandig rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam met een publiekrechtelijk karakter, dat met een orgaan als het Algemeen Werkloosheidsfonds kan worden vergeleken.”⁷⁵ Men zou menen, dat het bezit van rechtspersoonlijkheid het novum zou zijn, waaraan het nieuwe karakter zou zijn te ontleenen. Doch ook t.a.v. de Rijksverzekeringsbank — Rijksinstelling werd reeds aangenomen, dat hij rechtspersoon was, ofschoon de wet het niet met zoveel woorden bepaalde. Nieuw is echter de samenstelling van het bestuur en daarmee het naderen tot de decentralisatiegedachte. Het gaat echter te ver totaal het karakter van Rijksinstelling te ontkennen.

88. Uit het vorenstaande volgt, dat ambten en colleges, die organen zijn van een dienst-rechtspersoon, zeer wel tevens orgaan van het Rijk kunnen zijn gebleven.⁷⁶

Dit betekent, dat de ambtenaren, die worden aangesteld door curatoren van een technische hogeschool, de hoedanigheid van Rijksambtenaren bezitten. Zij zijn aangesteld door een orgaan van het Rijk, en bezitten uit dien hoofde ambtelijke hoedanigheid, niet omdat zij

⁷⁵ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1955—1956 — 4156, no. 3, pag. 5.

⁷⁶ Vgl. Mr. Ir. van Praag, Alg. Ned. Administratief Recht, pag. 99.

worden aangesteld door een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Ik zie in dit opzicht geen onderscheid tussen de door de Kroon benoemde bibliothecaris en de door curatoren benoemde wetenschappelijke ambtenaren.

Trouwens het blijkt, dat met name uit een oogpunt van rechtspositieregeling het ook niet altijd de bedoeling is geweest om in dit opzicht enig onderscheid te maken. Men vindt dit in artikel 4 van de Bezettingsverordening 67/1941, waarin wordt bepaald, dat de ambtenaren van het rechtspersoonlijkheid verwervend Staatsbedrijf der P.T.T. met Rijksambtenaren worden gelijkgesteld. Ik signaleerde nog een soortgelijke bepaling in artikel 66 van het wetsontwerp 2597,⁷⁷ waarin wordt voorgesteld te bepalen, dat de docenten en beambten met het oog op hun bezoldiging, hun pensioen en hun verdere rechtspositie geacht worden burgerlijke ambtenaren in dienst van het Rijk te zijn en bezoldigd te worden uit 's Rijks kas. Wat meer concreet bepaalt artikel 15 van de Wet op de Emigratie-organen, dat het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit van overeenkomstige toepassing zijn.

Ik acht deze bepalingen overbodig. De bevoegdheid van de Kroon tot regeling staat vast, indien de ambtenaar is aangesteld door het Rijk, d.i. door een Rijksorgaan. Dit is hier het geval, ook al is het aanstellend gezag deel van een complex van organen, waaraan privaatrechtelijk de kwaliteit van rechtspersoon is toegekend. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement, van toepassing op de door het Rijk aangestelde ambtenaren, is derhalve zonder nadere bepaling ook hier van toepassing. Wil men anders, wil men bv. een afzonderlijk reglement, hetzij vastgesteld door de Kroon, hetzij vastgesteld door een orgaan, hetwelk tevens orgaan is van de rechtspersoon, dan moet men alleen voor deze afwijking een wettelijke basis scheppen. Aldus is bv. geschied ten aanzien van de docenten enz. van de technische hogescholen.⁷⁸

Het enige punt, ten aanzien waarvan door mij bepalingen als evenbedoeld niet geheel overbodig worden

⁷⁷ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1951-1952 — 2597, (Ontwerp Hoger-onderwijswet).

⁷⁸ Artikel 67 quarter (nieuw) H.O.-wet.

geacht, betreft de toepassing van de Pensioenwet 1922, Stb. 240. Het ambtenaarsbegrip, in artikel 3 van deze wet omschreven, houdt immers in, dat de bezoldiging uit 's Rijks kas moet zijn gekweten. De afzondering van het vermogen en de toe-ordening aan een nieuwe rechtspersoon leiden er toe, dat de bezoldiging van de ambtenaren, werkzaam ten behoeve van de aan deze rechtspersoonlijkheid bezittende dienst enz. toegeordende taak, uit dit afgezonderde vermogen moet worden voldaan. Men zou geen twijfel behoeven te koesteren omtrent de vraag of onder „s Rijks kas” ook kan worden verstaan een „patrimoine spécial de l'Etat”, doch gezien de omstandigheid, dat de rechtspersoonlijkheid bezittende dienst, instelling enz., ten behoeve van het beheer van het afgezonderde vermogen eigendomsrechten uitoefent, is een bepaling als hier bedoeld voor het beoogde doel in interpretatief opzicht nuttig. Men vgl. echter de in no. 82 aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

89. Met betrekking tot de comptabiliteitswetgeving zou het vorenstaande betekenen, dat het enkele bezit van rechtspersoonlijkheid deze wetgeving nog niet terzijde behoeft te stellen. De toepassing van artikel 89a Comptabiliteitswet, zou kunnen worden beperkt tot stichtingen, naamloze vennootschappen en verenigingen. In het volledig handhaven van het openbare karakter van een rechtspersoonlijkheid bezittende dienst, instelling of bedrijf zowel naar organisatorische structuur als naar de functionele, op openbare belangen gerichtheid van bevoegdheden en vermogen, is voldoende motief gelegen om ten deze geen principieel onderscheid te maken met diensten enz., die geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Uiteraard zou dan nog de wetgever de mogelijkheid behouden zo nodig in incidentele gevallen van de algemene regeling af te wijken. Wellicht dat de in het vooruitzicht gestelde herziening van de Comptabiliteitswet c.a. de behoefte aan zodanige afwijkingen aanzienlijk minder zal doen worden, dan thans het geval blijkt te zijn.

90. Een ander punt uit de wetgevingspraktijk, waarop ik de aandacht zou willen vestigen, betreft het gebruik van bepaalde vormen van toezicht (vgl. no. 65). De keuze

van het toezichthoudend orgaan door hetzij de Kroon, hetzij de desbetreffende minister de bevoegdheid te geven om besluiten van de nieuwe rechtspersoon te vernietigen, acht ik niet louter een zaak van opportuniteit in verband met de belangrijkheid van deze besluiten of van deze rechtspersoon. Het toezicht van de Kroon is typerend voor de positie van de lagere openbare lichamen, terwijl een Rijksdienst of -instelling normaliter onder ministeriël gezag functioneert. Aldus is bedoelde keuze niet zonder principiële betekenis en beïnvloedt zij het karakter van de nieuwe rechtspersoon.

In deze zienswijze laat zich een vernietigingsrecht van de Kroon met betrekking tot de besluiten van een Rijksdienst of Rijksinstelling, ook al bezitten deze rechtspersoonlijkheid, minder goed plaatsen. Daarmede worden zodanige bestuurseenheden op het niveau gebracht van openbare lichamen. In het algemeen ware dit slechts te bevorderen daar, waar het decentralisatie-motief werkzaam is. Ook hier behoeft het bezit van rechtspersoonlijkheid niet doorslaggevend te zijn in de motivering van koninklijk toezicht.

Ik denk in dit verband ook nog aan het beroepsrecht op de Kroon, hetwelk curatoren van een technische hogeschool toekomt bij weigering van de minister een vereiste goedkeuring te verlenen. Duidelijk komt m.i. de betekenis van de aanwijzing van het toezichthoudend orgaan naar voren in de voorstellen van de Commissie-Oud met betrekking tot een nieuw gemeentefonds, beheerd door een Raad voor de Gemeente-financiën. Genoemde commissie beoogt gestalte te geven aan een nieuw openbaar lichaam en niet alleen maar een nieuw statuut te bevorderen voor een tak van Rijksdienst. In haar gedachtengang moet genoemde raad zijn een onafhankelijk orgaan van de gezamenlijke gemeenten. Haar uitgangspunt, waarvan de juistheid — m.i. terecht — in een minderheidsnota van Prof. C. W. de Vries e.a. wordt bestreden, is het bestaan van een collectiviteit der gemeenten. Men kan echter hoogstens van een orgaan der gemeenten spreken in zoverre de samenstelling gedacht is als representatief voor de gezamenlijke gemeentebesturen. Een zodanig orgaan is echter ook denkbaar als beheerder van een Rijksfonds en opgenomen in het geheel van het Rijks-

bestuursapparaat en dan lijkt een Koninklijk vernietigingsrecht, de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur gehoord, minder op zijn plaats.

Een soortgelijk verschijnsel kan men waarnemen in het niet van toepassing verklaren van de Ambtenarenwet 1929 op het personeel van nieuwe openbare rechtspersonen als de Sociale Verzekeringsraad en de meeste aan het toezicht van deze raad onderworpen instellingen. Ook daarin manifesteert zich een streven aansluiting te vinden bij voor bepaalde openbare lichamen geldende regelingen, nl. die, welke gelden voor de lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Intussen ligt hierin tevens een zekere miskenning van het openbaar karakter van deze lichamen. De voor een openbaar lichaam meest aangewezen rechtsfiguur voor de rechtsverhouding tot het personeel wordt afgewezen.⁷⁹

91. De vergaande consequenties, welke worden verbonden aan de toekenning van rechtspersoonlijkheid, de noodzaak om vele voorzieningen te treffen, welke voor een tak van Rijksdienst in algemene zin zijn geregeld en het tengevolge van de toegekende rechtspersoonlijkheid komen te ontbreken van een daarvoor wettelijk vastgesteld patroon, doen soms te zeer uit het oog verliezen, dat ondanks verleende rechtspersoonlijkheid een onderdeel van de staatsdienst zelf wordt geregeld. Hier ligt een zeker gevaar voor een te ver gaande accentuering van de zelfstandigheid der nieuwe rechtspersonen.

Dient de wet de toekenning van rechtspersoonlijkheid te systematiseren?

92. De ontwikkeling van hetgeen onze Zuiderburen aanduiden als „para-statale instellingen” heeft geleid tot de Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.⁸⁰ De term „para-statale instellingen” moge niet zo scherp definieerbaar zijn, dat de Belgische wetgever er bij deze wet van

⁷⁹ Vgl. Dr. C. M. J. Veldkamp, Een nieuw type ambtenaren in het Bedrijfsorganisatierecht, reeds opgenomen in Sociaal Maandblad, jg. 1952, pag. 223 e.v.

⁸⁰ Opgenomen in Belgisch Staatsblad van 24 maart 1954.

gebruik kon maken, in het algemeen worden er rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen mee aangeduid en representeert de term bovendien het verschijnsel van samenwerking tussen overheid en particulieren. Het is de moderne vorm van „decentralisatie van bestuur”⁸¹ of van „dienstgewijze decentralisatie.”⁸²

93. De wet somt ongeveer vijftig instellingen op, waarop zij van toepassing zal zijn en deelt hen in in een viertal met de letters A, B, C en D aangeduide categoriën. Deze opzet draagt derhalve een pragmatisch karakter, de Belgische wetgever is niet getreden in de pogingen, ondernomen onder auspiciën van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen, een doctrinale indeling te maken voor de parastatale rechtspersonen, welke pogingen in een voorontwerp van wet op die grondslag resulteerden. Niettemin werd de wettelijke indeling door de laatste wel geïnspireerd.⁸³

Overigens heeft de wet een zeer beperkte strekking, regelt zij slechts enkele onderdelen van de verhouding tussen de Overheid en de instellingen, is zij slechts „een eerste stap op de weg die naar een organiek Statuut van de para-statale instellingen leidt.”⁸⁴

94. Categorie A omvat de z.g. gepersonaliseerde besturen, dat zijn de diensten, die eigen rechtspersoonlijkheid bezitten, maar die zijn onderworpen aan het gezag van de minister, waaronder zij ressorteren, of zoals de wet zegt, van „de minister, van wie zij afhangen”. (artikel 8)

Men vindt er onder de Regie van Telegraaf en Telefoon, de Regie der Luchtweegen en de Dienst van regeling der binnenvaart.

De Minister maakt van deze instellingen de begroting op, voegt een ontwerp daarvan toe aan de begroting van zijn ministerie en onderwerpt de begroting van de instelling aan de goedkeuring van van Wetgevende Kamers.

Categorie B, de grootste, omvat de para-statale instellingen in de eigenlijke zin van het woord. Hun zelfstandig karakter komt sterker tot uitdrukking. Zij zijn niet onderworpen aan het gezag, maar

⁸¹ J. van Gronsveld, De Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut in Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 9e jg., pag. 259.

⁸² Dr. A. Mast, Overzicht van het Administratief Recht, 3e hers. en bijgewerkte uitg. pag. 15.

⁸³ Zie hieromtrent J. van Gronsveld, t.a.p., pag. 260 en 270.

⁸⁴ Dr. A. Mast, t.a.p., pag. 24.

aan de controle van een minister en evenals met betrekking tot het hoger toezicht op de lagere openbare lichamen als de gemeenten spreekt men in de literatuur ook hier van voogdij, van „tutelle administrative”. De controle wordt uitgeoefend door bemiddeling van een door de Koning benoemde regeringscommissaris. (artikel 9, § 1) Deze kan binnen drie dagen bij de desbetreffende Minister in beroep komen tegen beslissingen van bestuursorganen, welke hij in strijd acht met de wet, met de statuten of met het algemeen belang. De Minister beslist binnen vijftien dagen. (artikel 9, § 2)

Men vindt er onder de Rijksdienst voor arbeidsbemiddeling en werkloosheid, instellingen, die werkzaam zij op wetenschappelijk terrein zoals het Instituut tot aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw, op cultureel terrein zoals het Belgisch Nationaal instituut voor radio-omroep, op economisch terrein zoals de Belgische dienst voor de buitenlandse handel en voorts belangrijke instellingen op sociaal gebied, waarvoor een zekere vorm van paritair beheer werd gekozen zoals bv. het Rijksfonds voor verzekering tegen ziekte en invaliditeit.

De begroting van de organismen, behorende tot deze categorie, worden opgemaakt door hun eigen organen van beheer en door de minister, die de controle uitoefent, goedgekeurd. Deze begrotingen worden aan de Kamers medegedeeld. (artikel 3, § 2)

Lijst C omvat de z.g. publiekrechtelijke verenigingen, dat zijn kort gezegd hetgeen te onzent in de vorm van een naamloze vennootschap of in de vorm van een gemengd bedrijf door samenwerking van openbare lichamen of van openbare lichamen en particulieren tot stand komt. In het algemeen voeren deze rechtspersonen in hun naam de aanduiding „nationale maatschappij”. Alleen voor zover op de Rijksbegroting een bedrag wordt uitgetrokken ten behoeve van deze instellingen, kan de begrotingswetgever invloed uitoefenen op de vaststelling van de begroting. De rekening wordt slechts „overgemaakt” aan de desbetreffende minister (artikel 6, § 5). Wel wordt ook hier door bemiddeling van een regeringscommissaris ministeriële controle uitgeoefend. (artikel 9)

Lijst D omvat een zestal instellingen met een uitgesproken financiële taak. Het is dan ook op grond van deze taak en niet op grond van de wijze, waarop zij rechtspersoonlijkheid verwierven, dat zij hier bijeen werden gebracht. Zij hebben ongeveer dezelfde status als categorie C. Alleen de termijnen inzake het beroep van de regeringscommissaris zijn korter. (artikel 9, § 2)

95. Vermelding verdienen ook nog de artikelen 7 en 11 der wet. Het eerste opent de mogelijkheid voor alle instellingen door de Koning algemene en bijzondere regels te doen vaststellen o.m. betreffende de vorm en inhoud van de begroting, de comptabiliteit, en de overlegging van rekeningen. Het tweede bepaalt, dat de Koning kader en statuut vaststelt voor het personeel der organismen van de categorieën A en B.

96. Voor de beoordeling van de vraag of de Nederlandse wetgever dit voorbeeld zou dienen te volgen, lijkt

mij allereerst van belang er op te wijzen, dat de Belgische wetgever in 1954 voor een geheel andere situatie stond dan wij thans in ons land kennen, al was het slechts, dat het aantal parastatale organisaties in zeer belangrijke mate uitsteeg boven het aantal, hetwelk wij thans vergelijkenderwijs te onzent kennen.⁸⁵

97. Overziet men de huidige situatie in ons land, dan lijken mij een drietal groepen te onderscheiden, indien ik mij althans beperk tot het apparaat in de sector van het Rijk.

Als eerste groep zou ik dan willen nemen de gevallen, waarin het duidelijkst ook een decentralisatie-motief kan worden teruggevonden. Zij liggen in de sociaal-economische sector. Het betreft de Sociale Verzekeringsraad, met daaronder „ressortierend” het Algemeen Werkloosheidsfonds, de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. In deze sector voltrekt zich reeds een zekere ontwikkeling, welke van een eenheid in conceptie getuigt. Daarnaast zou ik in deze categorie willen plaatsen de Kamers van Koophandel en Fabrieken, die evenwel een geheel eigen structuur bezitten.

Het Praeventiefonds, het Kinderbijslagvereveningsfonds en de Ziekenfondsraad zijn figuren, welke in het algemeen enige verwantschap vertonen met deze eerste groep, zonder nochtans daarmede geheel te kunnen worden gelijkgesteld.

Dan resteert een derde groep, bestaande uit het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Rijkspostspaarbank en de wetenschappelijke instellingen van de Technische Hogescholen en de T.N.O.- en Z.W.O.-organisaties. Mogelijkerwijs zal men hieraan t.z.t. nog toe kunnen voegen het Nationaal Bedrijf van de Artillerie-Inrichtingen en het Gemeentefonds.

De Centrale Raad voor de Volksgezondheid, het Emigratiebestuur en de Grondkamers laat ik buiten beschouwing, omdat ik geen voldoende motief zie voor het toegekend zijn van rechtspersoonlijkheid, de Raad voor het Rechtsherstel eveneens vanwege het tijdelijk karakter

⁸⁵ Vgl. de lijst opgenomen in A. Buttgenbach, *Théorie Générale des modes de gestion des Services publics en Belgique*, 1952, pag. 337-348.

daarvan. Op grond van dit betrekkelijk gering aantal rechtspersoonlijkheid bezittende diensten, instellingen en bedrijven en gezien de omstandigheid, dat in een belangrijke sector daarvan reeds een zekere systematisering tot ontwikkeling komt, lijkt mij een wet als de Belgische wet — hoezeer wellicht op zich zelf aanbevelenswaardig — zeker niet urgent.

Dient krachtens de wet toekenning van rechtspersoonlijkheid te kunnen geschieden?

98. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid geschiedt in het algemeen bij wet. Men kan zich afvragen of dit wel nodig is en of ook andere organen niet reeds de bevoegdheid daartoe bezitten.

Prof. Donner spreekt van een sinds 1848 (althans 1855) bestaand gebruik, dat publieke instellingen, in andere vorm opgezet dan die van vereniging, stichting of naamloze vennootschap, slechts krachtens de wet rechtspersoonlijkheid kunnen verwerven. Hierin ligt een beperking van de aan de Koning toekomende inrichtingsbevoegdheid van het bestuur. Het betekent ook, dat lagere openbare lichamen niet zelfstandig nieuwe publiekrechtelijke rechtspersonen in het leven kunnen roepen.⁸⁶

In een preadvies, uitgebracht voor de Commissie voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland wijst *Prof. Meijers* onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 1914, N.J. 1914, pag. 769, W. 9680, inzake de Rijkspostspaarbank er op, dat de rechtspraak nog een uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid door de wet verlangt, wil een tak van staatsdienst als afzonderlijk rechtspersoon kunnen worden aangemerkt. *Prof. Meijers* vervolgt dan „In moderne wetten komt regelmatig een voorschrift, rechtspersoonlijkheid toekennend aan overheidsdiensten, voor. In oudere wetten gaat men de vraag gewoonlijk achteloos voorbij. Het is dientengevolge twijfelachtig of een rechterlijk college, een Universiteit, een faculteit, enz. in Nederland rechtspersoonlijkheid bezitten.”⁸⁷

⁸⁶ Prof. Mr. A. M. Donner, Ned. Bestuursrecht 1954, Alg. dl., pag. 111.

⁸⁷ Prof. Mr. E. M. Meijers, De regeling der rechtspersonen in het Nederlandse Recht, preadvies, pag. 1.

In de Memorie van Antwoord inzake het ontwerp van een nieuwe pachtwet blijkt van deze twijfel echter niets. In de verdediging van het voorstel de rechtspersoonlijkheid van de grondkamers niet langer te handhaven wordt een beroep gedaan op het feit dat soortgelijke colleges bijv. de Raden van Beroep (sociale verzekering) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven evenmin als de colleges van de gewone rechterlijke macht rechtspersoonlijkheid bezitten.⁸⁸

In *Asser's Handleiding* wordt zonder aarzeling de vraag of de rechtspersoonlijkheid bij Koninklijk Besluit kan worden verleend, bevestigend beantwoord. „Waar particulieren zonder het in acht nemen van enige vormen stichtingen kunnen maken, is het, dunkt mij, evenzeer mogelijk, dat de Kroon mits niet in strijd met de nieuwe rechtspersonen vormt. Er is geen wettelijke regel, die zich daartegen verzet.”⁸⁹

Prof. Vegting heeft deze laatste mening bestreden zowel wat betreft de vergelijking met de vrijheid, waarmede particulieren stichtingen in het leven kunnen roepen, hetgeen immers wel kan doen concluderen tot een gelijke vrijheid van de Staat, maar niet tot de bevoegdheid van een bepaald staatsorgaan, als wat betreft het ter adstruatie aangevoerde materiaal.⁹⁰

Doet men in dit verband een beroep op het gebruik of op de praktijk om toekenning van rechtspersoonlijkheid bij wet te doen plaats vinden, dan is het wenselijk er op te wijzen, dat deze praktijk toch ook wel een zekere fundering heeft in het bestaande rechtssysteem. Juist de implicaties, verbonden aan de rechtspersoonlijkheid, welke aan een tak van Rijksdienst wordt toegekend, met name de uitschakeling van parlementaire controle enz. zijn veel eerder plaatsbaar in de gedachtengang, dat de bevoegdheid daartoe gerekend wordt te berusten bij de wetgever dan in de zienswijze, dat ook de Kroon een

⁸⁸ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1953-1956 — 3884, no. 5, pag. 15.

⁸⁹ Asser-Scholten, *De Rechtspersoon*, herzien door Prof. Bregstein, 1954, pag. 132, n.a.v. de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

⁹⁰ Prof. Mr. W. G. Vegting, *Het Algemeen Ned. Administratiefrecht*, dl. I, pag. 331 e.v.

zelfstandige bevoegdheid toekomt om rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Indien men voorts acht slaat op de voorzieningen, welke de toekenning van rechtspersoonlijkheid plegen te begeleiden, ik denk aan de toekenning van verordenende en aan de delegaties van regelende bevoegdheid, het opdragen van — zij het beperkte — taken aan de Algemene Rekenkamer, het opnieuw voorzien in — eveneens beperkte — vormen van parlementaire controle, de toezegging van belangrijke Rijksbijdragen, dan moet de conclusie wel zijn, dat in dit geval een bevoegdheid van de Kroon — indien al aanwezig — slechts een uitermate beperkte betekenis kan hebben. Indien de toekenning van rechtspersoonlijkheid gepaard zou moeten gaan met een afzondering van een deel van het staatsvermogen, zou aan deze geheel eigensoortige eigendoms-overdracht eveneens een wettelijk basis ontbreken; men vergelijkte in dit verband art. 1 van de wet van 24 jan. 1952, Stb. 37, waarin vervreemding van onroerende zaken bij wijze van schenking aan de wetgever wordt voorbehouden.⁹¹

99. De meest voorkomende figuur is intussen, dat de wet een met name genoemde dienst, instelling of bedrijf instelt en tevens verklaart, dat deze rechtspersoon is, (Centrale Raad voor de Volksgezondheid), een rechtspersoon is (Rijkspostspaarbank), de hoedanigheid van rechtspersoon bezit (Sociale Verzekeringsraad) of rechtspersoonlijkheid bezit (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds). De terminologie loopt nogal uiteen.

Artikel 6 van de Organisatiewet Sociale Verzekering laat de instelling van de daar bedoelde bedrijfsvereniging over aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, doch verklaart zelf, dat, indien zij wordt ingesteld, zij ook rechtspersoonlijkheid zal hebben. Hetzelfde geschiedt met betrekking tot de bijzondere organisaties voor T.N.O.

De artikelen 2, 17, 24 en 31 van de Wet gemeenschappelijke regelingen machtigt aangewezen organen van bij gemeenschappelijke regelingen als in die wet bedoeld rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen in het leven te roepen ter uitvoering van die regelingen. Deelneming van het Rijk aan zodanige regelingen geschiedt krachtens een afzonderlijke wet, die mede de gevolgen daarvan regelt.

Een burgerlijke instelling van weldadigheid, zijnde een gemeentestelling, door de burgerlijke overheid geregeld en door haar of

⁹¹ Men vergelijkte Prof. Dr. F. de Visschere, *De Oprichting van Zelfstandige Overheidslichamen door de Uitvoerende Macht*, in Tijdschrift van Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, jg. 1956, pag. 323 e.v.

van harentwege bestuurd, verkrijgt rechtspersoonlijkheid door plaatsing op de in artikel 3 der Armenwet bedoelde lijst, welke plaatsing geschiedt door burgemeester en wethouders. (artikel 5 Armenwet)

Tenslotte kan er voor lagere openbare lichamen ook de wettelijke verplichting bestaan rechtspersonen in het leven te roepen. Aldus moeten Provinciale Staten ingevolge artikel 45 van de Gezondheidswet in elke provincie Provinciale Raden voor de Volksgezondheid instellen, welke raden krachtens dezelfde bepaling rechtspersoon zullen zijn.

100. Daarnaast staat een vrij beperkt aantal gevallen, waarin de wet niet met zo veel woorden uitspreekt, dat rechtspersoonlijkheid wordt of kan worden verleend, doch waarin de hoedanigheid van rechtspersoon toch wel aanwezig mag worden geacht. Het eerste betrof de Rijksverzekeringsbank en betreft nog de Raden van Arbeid.

Bij omzetting van de Rijksverzekeringsbank in Sociale Verzekeringsbank bij wet van 31 mei 1956, Stb. 297, is nl. met de wijziging van de naam ook de hoedanigheid van rechtspersoon uitdrukkelijk verleend.

De *Ziekenfondsraad* is ingesteld bij wet van 22 april 1947, Stb. H 135. Deze wet kent niet met zo veel woorden rechtspersoonlijkheid toe. Wel draagt deze wet genoemde raad het beheer op van het Vereveningsfonds. Het besluit op de Ziekenfondsraad⁹² bepaalt evenwel in art. 18, dat de Ziekenfondsraad in en buiten rechte door zijn voorzitter wordt vertegenwoordigd.

Een wettelijke bevestiging van het bezit van rechtspersoonlijkheid zou men misschien kunnen lezen uit art. 2 van de Wet op het Praeventiefonds, welke bepaling de Ziekenfondsraad de verplichting oplegt jaarlijks uit het Vcreveningsfonds een bepaald bedrag in het Praeventiefonds te storten. Anderzijds worden de kosten van de Ziekenfondsraad op Hoofdstuk XII der Rijksbegroting opgevoerd, zij het onder aantekening, dat de uitgetrokken kosten worden terugontvangen, zodat eigenlijk ten behoeve van deze raad geen votering van gelden wordt gevraagd.

Het derde geval ontleen ik aan artikel 254 gemeentewet, hetwelk bepaalt, dat in gemeenten wier afdelingen of dorpen een afzonderlijk vermogen, afzonderlijke inkomsten of lasten hebben, dit onderscheid kan blijven bestaan. In een onderzoek naar de betekenis van deze bepaling komt *Drs. Borrie* in het voetspoor van *Oppenheim* tot de conclusie, dat hier sprake is van afzonderlijke, wel van de gemeenten te onderscheiden rechtspersonen.⁹³

101. De vraag, of op andere wijze dan bij de wet rechtspersoonlijkheid moet kunnen worden verleend, is in het ontwerp-Meyers voor een Tweede Boek van het nieuwe Burgerlijk Wetboek bevestigend beantwoord, in

⁹² K.B. van 31 jan. 1948, Stb. I 32.

⁹³ G. W. B. Borrie, ec. drs., *Afdelingen van Gemeenten in Bestuurswetenschappen*, 9e jg., pag. 443 e.v.

zoverre het daartoe ook de weg van een algemene maatregel van bestuur open wil stellen.⁹⁴

De toelichting luidde: „Daar telkens opnieuw de behoefte blijkt om een tak van overheidsdienst rechtspersoonlijkheid te verlenen, maakt de overheid herhaaldelijk gebruik van bestaande privaatrechtelijke vormen, als de stichting of de vereniging, om daarmee zonder de omslag, die een bijzondere wet met zich brengt, rechtspersonen in het leven te roepen. Het is echter niet gewenst, om datgene, wat in wezen publiekrecht is, door een gekozen privaatrechtelijke vorm aan het publieke recht en de daarvoor geldende beginselen te onttrekken. Vandaar dat wordt voorgesteld, dat ook een algemene maatregel van bestuur aan lichamen of instellingen, aan wie een deel der overheidstaak is opgedragen, rechtspersoonlijkheid kan toekennen.”⁹⁵

102. Het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende Regeringsontwerp⁹⁶ neemt dit deel van de voorstellen niet over. Artikel 2.1.2 luidt daar:

„2. Andere lichamen en instellingen, aan wie een deel van de overheidstaak is opgedragen, hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien de rechtspersoonlijkheid bij of krachtens de wet is toegekend.”

De toelichting luidt: „Er van uitgaande, dat in beginsel toekenning van rechtspersoonlijkheid op de wet moet berusten, is in het wetsontwerp aan het tweede lid een nieuwe redactie gegeven, waardoor aan de aldaar bedoelde lichamen en instellingen slechts rechtspersoonlijkheid zal toekomen, indien de rechtspersoonlijkheid bij of krachtens de wet is toegekend.”⁹⁷

⁹⁴ Artikel 2.1 in dat ontwerp luidt:

1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en alle andere lichamen die krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid hebben, bezitten rechtspersoonlijkheid.
2. Andere lichamen en instellingen, aan wie een deel van de overheidstaak is opgedragen, hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien de wet of een algemene maatregel van bestuur die toekent.

⁹⁵ Toelichting Ontwerp-Meijers Nieuw B.W., eerste gedeelte, pag. 122.

⁹⁶ Bijl. Hand. Tweede Kamer, Zitting 1954—1955 — 3769.

⁹⁷ t.a.p., no. 3, M.v.T. pag. 1.

Men kan zich afvragen of ook in het ontwerp-Meyers aan dat beginsel niet werd voldaan. Het slot van de zo even geciteerde toelichting (no. 101) doet toch immers veronderstellen, dat evenbedoeld, door de Regering beleden beginsel inderdaad werd gevolgd. Artikel 2.1.2 zou immers de wenselijk geachte wettelijke basis zijn geweest op grond waarvan bij a.m.v.b. rechtspersoonlijkheid zou kunnen worden toegekend. Blijkbaar acht de Regering echter artikel 2.1.2 in aansluiting aan artikel 2.1.1. van declaratoire aard en leest zij daar niet in de verlening van een competentie aan de Kroon.

Het Regeringsontwerp is in zoverre ruimer dan het ontwerp-Meyers, dat in het eerste niet uitgesloten is, dat ook andere organen dan de Kroon, bv. organen van lagere openbare lichamen als een gemeenteraad de bevoegdheid bezitten om rechtspersoonlijkheid toe te kennen.

Het ontwerp-Meyers sprak in dit verband slechts van een toegekend zijn der rechtspersoonlijkheid bij algemene maatregel van bestuur. In de hierna volgende beschouwingen wil ik deze verruiming in het midden laten. Ik beperk mij derhalve tot de mogelijkheid om krachtens wet bij algemene maatregel van bestuur rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Mutatis mutandis zullen de overwegingen echter ook met betrekking tot de uitbreiding toepasselijk zijn.

103. Tredend in de gedachtengang van de Regering, is het allereerst van belang nader te onderzoeken van welke aard naar de nieuw-voorgestelde redactie de wet zal moeten zijn, krachtens welke bij algemene maatregel van bestuur rechtspersoonlijkheid zal kunnen worden toegekend.

Men zal niet moeten denken aan een figuur als in de Gezondheidswet voorkwam, waar de wet de provinciale staten opdraagt Provinciale Raden voor de Volksgezondheid in het leven te roepen, terwijl de wet zelf bepaalt, dat deze raden, indien ingesteld, rechtspersoon zullen zijn. Hier bestaat voor Provinciale Staten geen enkele vrijheid om al dan niet rechtspersoonlijkheid toe te kennen. De toekenning daarvan geschiedde bij en niet krachtens de wet.

De desbetreffende wet zal de Kroon derhalve de vrij-

heid moeten geven rechtspersoonlijkheid al dan niet toe te kennen. Dit zou kunnen geschieden in een bijzondere wet, welke een bepaalde materie regelt, in verband daarmee tevens bepaalde ambten en diensten in het leven roept of doet instellen en daarbij dan aan de Kroon de bevoegdheid zou verlenen aan een of meer van deze diensten rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Niet alleen rijst hier de vraag, of de wetgever niet beter zelf de rechtspersoonlijkheid al dan niet kan toekennen, nu hij toch inzicht moet hebben in aard, omvang en belang van de aan de bedoelde diensten op te dragen taken, maar ook rijst de vraag of deze bevoegdheid van de Kroon een volledig discretionnaire zou kunnen zijn. Het is bovendien niet wenselijk sommige diensten wel, andere niet rechtspersoonlijkheid toe te kennen, ofschoon zij allen behoren tot één categorie, dezelfde taak hebben en dezelfde soort hiërarchische bindingen.

104. De mogelijkheid krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur rechtspersoonlijkheid toe te kennen krijgt derhalve het meest reële betekenis, indien de wetgever in algemene zin machtiging zou kunnen verlenen aan bestaande takken van dienst en aan in de toekomst door de Kroon in te stellen onderdelen van de Rijksdienst rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Dan echter rijst eerst in volle omvang de vraag of deze bevoegdheid een discretionnaire kan zijn, welke zou kunnen worden uitgeoefend met betrekking tot alle onderdelen van de staatsdienst.

Gezien de reeds meermalen aangegeven gevolgen, welke het huidige positieve recht daaraan verbindt, lijkt mij dit niet mogelijk. Het betreft immers o.m. de bevoegdheid zelf van de Staten-Generaal om de begroting vast te stellen. Men kan moeilijk deze bevoegdheid rechtens volledig afhankelijk gaan stellen van het inzicht van de Regering omtrent een zo doelmatig mogelijke inrichting van het bestuursapparaat.

105. De wetgever zal derhalve voorwaarden moeten vaststellen, gevolgen moeten regelen en wellicht beiden.

In het bijzonder het regelen van de voorwaarden zal geen gemakkelijke opgave zijn. De aard van de taak zal

m.i. slechts zeer moeilijk criteria kunnen opleveren. Men zou kunnen denken aan een voorwaarde, dat de taak van de nieuwe rechtspersoon een overwegend technisch, wetenschappelijk, cultureel, financieel of economisch karakter zou dragen. Doch ieder zodanig criterium zal een zekere willekeurige grens trekken. Dit zou zeker het geval zijn, indien men eenvoudig de toelaatbaarheid van deze vorm zou binden aan een bedrag, dat maximaal als bijdrage op de Rijksbegroting zou mogen worden opgenomen.

De gevolgen zouden zodanig moeten worden geregeld, dat de bestuurlijke zelfstandigheid van de nieuwe rechtspersonen een betrekkelijk geringe zou zijn. Aldus zou een wenselijk geoordeelde grotere zelfstandigheid altijd nog bij wet dienen te worden verleend. Men zou kunnen denken aan het Belgische voorbeeld van categorie A, eventueel, indien men er in zou slagen differentiatie te brengen in de voorwaarden, ook nog aan categorie B. (zie no. 94) Aldus zou ontstaan een nieuw genus publiekrechtelijke lichamen en zou de machtigingswet een organiek karakter krijgen.

106. Ook met betrekking tot een zodanige machtigingswet met organiek karakter kan gelden, dat het beperkt aantal rechtspersoonlijkheid bezittende takken van dienst een aanwijzing is, dat daaraan te onzent geen behoefte bestaat. Bovendien zou een dergelijke wet kunnen leiden tot een bevestiging van een publiekrechtelijke functie der rechtspersoonlijkheid, zij het ook binnen zeer beperkte grenzen, terwijl in het vorenstaande eerder een terugdringen dan een accentueren van deze publiekrechtelijke functies werd verdedigd. Maar er is nog een andere omstandigheid, waarmee rekening moet worden gehouden.

Blijkens de hierboven gegeven toelichting beoogde *Prof. Meijers* nadrukkelijk, dat de mogelijkheid om bij a.m.v.b. rechtspersonen in het leven te roepen in de plaats diende te treden van de mogelijkheid om stichtingen in het leven te roepen. Bij de installatie van de Commissie-overheidsstichtingen zinspeelde Minister *Beel* eveneens op de mogelijkheid de stichtingsfiguur te reserveren voor particulieren en de overheid een figuur ter beschik-

king te stellen, welke niet alleen qua inhoud, maar ook qua benaming een andere zou zijn dan de stichting.⁹⁸

107. Tot nu toe heb ik mij beperkt tot beschouwingen over de eigen publiekrechtelijke organisatie-vormen van de overheid. Ik heb dit met opzet gedaan in een poging de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan onderdelen van de openbare dienst als zodanig en los van daarmee samenhangende vraagstukken te analyseren. Dit betekende o.m., dat ik mij in dit laatste deel van mijn preadvies in het onderzoek naar enige wenselijkheid van ius constituendum ook heb laten leiden door bestaande verhoudingen en praktijken, waaronder het regelmatig door de overheid hanteren van de stichtingsfiguur. In dit opzicht betekenen het motief van Prof. Meijers en de suggestie van minister Beel niet alleen een nieuw perspectief en een nieuwe vooronderstelling, maar ook een nieuw vraagstuk. Is het juist, indien de overheid gebruik maakt van de stichtingsvorm? Zo ja, dan kan men moeilijk volhouden, dat er dan behoefte zou bestaan aan een nieuwe, de stichting vervangende organisatievorm. Zo neen, dan lijkt er iets voor te zeggen alleen reeds met het oog op het aantal door de overheid opgerichte stichtingen aan te nemen, dat daarvoor dan ook een andere, publiekrechtelijke organisatievorm in de plaats moet treden.

Het vraagstuk van de overheidsstichtingen in deze samenhang terloops te behandelen acht ik niet juist. Anderzijds mag het ook niet geheel buiten beschouwing blijven. Ik volsta met in dit verband er op te wijzen, dat het onderdeel was van het vorig jaar in de Vereniging van Administratief Recht aan de orde gestelde onderwerp⁹⁹ en dat het vraagstuk van bedoelde stichtingen sedert vorig jaar onderwerp is van een nog niet beëindigd commissoriaal onderzoek. (vgl. no. 1)

Hetgeen ik hier aan het slot van mijn preadvies ver-

⁹⁸ N.J.B., jg. 1956, pag. 544.

⁹⁹ Preadvies van Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk over Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de bchartiging van openbare belangen.

antwoord acht, is het stellen van een vraag, welke natuurlijkerwijs uit de hierboven ontwikkelde zienswijze voortvloeit en waarmede dit verwante vraagstuk juist in de samenhang met het aan de orde zijnde onderwerp even kan worden gepeild. Deze vraag is of, indien men een de stichting vervangende organisatievorm binnen het kader van de openbare dienst wenselijk acht, dit dan ook een rechtspersoonlijkheid bezittende remplaçant moet zijn.

108. Men komt tot deze vraag, indien men de paralleliteit opmerkt tussen enerzijds hetgeen ik heb genoemd de publiekrechtelijke functie der rechtspersoonlijkheid en anderzijds de overwegingen, waarop de overheid de keuze van de stichting als organisatievorm regelmatig doet steunen. Ook deze laatsten zijn dikwijls overwegend van bestuurlijke aard, waarbij evenwel de aard van het te behartigen belang (vgl. art. 234 gemeentewet) niet altijd en even duidelijk doorslaggevend is. Particulieren dienen actief in het bestuur te worden betrokken; dit wordt op eenvoudige wijze bereikt door aan hen of aan hun organisaties een zetel in het bestuur ener stichting beschikbaar te stellen. Soms is de stichting de vorm, waarin verschillende openbare lichamen tot samenwerking geraken. Weliswaar bestaan daartoe bij wet geregelde publiekrechtelijke vormen, doch als het Rijk een der partners is, is de zware gang van een wetsprocedure niet te vermijden en indien waterschappen in de gemeenschappelijke regeling moeten worden betrokken, dan voorziet de wet Gemeenschappelijke Regelingen daarin niet. Dikwijls is het motief gelegen in de bevordering van een „soepele” administratie en beheer, terwijl niet kan worden ontkend, dat de objectieve bezwaren van een achterwege blijven van een openbaar en democratisch toezicht op de gestie der stichtingen maar al te vaak toch de subjectieve aantrekkelijkheid van deze organisatievorm uitmaakt. Ook bij het gebruik maken van de stichtingsvorm raakt op deze wijze de eigenlijke inhoud van het begrip der rechtspersoonlijkheid als motief en doel der keuze op de achtergrond evenals bij de uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid als zodanig.

Dit betekent, dat de gestelde vraag niet *per se* bevesti-

gend moet worden beantwoord en dat delegatie van de bevoegdheid om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan overheidsdiensten, -instellingen en -bedrijven niet zonder meer het alternatief is van de overheidsstichting.

Veeleer zal men in dit verband ook aandacht moeten schenken aan het open stellen van meer mogelijkheden om de burgers binnen de grenzen van de openbare dienst actief in het bestuur te betrekken en eventuele terughoudende gevoelens van de burgers zal men moeten overwinnen door nieuwe methoden van administratie en beheer en door het verruimen van mogelijkheden om bestuurlijke bevoegdheden toe te kennen. Als typerend voorbeeld ter illustratie van deze gedachtengang wijs ik op de voorstellen van de Commissie-de Quay inzake wijk-raden en bijzondere raden, die geen rechtspersonen zullen zijn, maar toch beogen te voorzien in een behoefte, waar-toe thans praktisch slechts de stichtingsvorm beschikbaar is.¹⁰⁰

109. Ten slotte kan de vraag worden opgeworpen, of eigenlijk art. 2.1.2 van het ontwerp van een nieuw Burgerlijk Wetboek wel opportuun geacht kan worden voor zoveel het betreft *krachtens* wet toegekende rechtspersoonlijkheid. Na het vorenstaande behoeft het m.i. geen nadere toelichting, dat naar mijn mening aan deze bepaling een bescheiden betekenis moet worden toegekend en ook slechts mag worden toegekend, gezien de huidige stand van de wetgeving omtrent de bestuursinrichting en de daaraan thans ten grondslag liggende opvatting in verband met de toekenning van rechtspersoonlijkheid. In het bijzonder zal men nimmer uit deze bepaling gevolgtrekkingen mogen maken ten aanzien van de juistheid ener delegatie der bevoegdheid om rechtspersoonlijkheid toe te kennen.

Met deze bepaling wordt een zekere volledigheid betracht met het oog op een enkel uitzonderingsgeval. Men zou kunnen denken aan de Ziekenfondsraad (vgl. no. 100). Voorts wordt bereikt, dat deze bepaling een toekomstige ontwikkeling niet in de weg staat, maar deze ontwikkeling stelle men afhankelijk van een voorafgaande

¹⁰⁰ Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm Grote Gemeenten, 1955, pag. 16.

ontwikkeling in het bestuursrecht, waardoor ook de rechtspersoonlijkheid bezittende diensten, instellingen en bedrijven binnen de ambtenorganisaties van Rijk, provincie, gemeente enz. een wettelijk bepaalde plaats zullen innemen. Dit in-de-weg-staan is overigens maar in beperkte mate het geval, want ook zonder deze bepaling blijft de wetgever bevoegd om bedoelde delegatie tot stand te brengen. Men geve zich echter er rekenschap van, dat dit voorstel in zijn algemeenheid en in de suggestie, welke er van uit gaat, dat bedoelde delegatie een normale figuur kan worden geacht, op deze ontwikkeling anticipeert.

BESLUIT

110. Het verschijnsel van toekenning van rechtspersoonlijkheid aan takken van Rijks-, provinciale en gemeentelijke diensten is in Nederland een zeer beperkt verschijnsel. Dit neemt niet weg, dat het een zeer complex verschijnsel betreft, beheerst door verschillende beginselen en motieven. De wetgevingspraktijk laat zien een zekere overspanning van de betekenis van het privaatrechtelijk begrip rechtspersoon, waardoor dit begrip publiekrechtelijke en in het licht van haar inhoud on-eigenlijke functies gaat vervullen.

Het verdient aanbeveling in de toekomst de verlening van rechtspersoonlijkheid uitsluitend te toetsen aan de noodzakelijkheid van civiele rechtsbevoegdheid, afgezonderd vermogen en beperkte aansprakelijkheid en daarmee de toekenning van rechtspersoonlijkheid te plaatsen buiten de overwegingen omtrent soepelheid van beheer, parlementaire invloed, openbare controle en verordenende bevoegdheid. Deze laatste overwegingen dienen te worden beheerst door de staatsrechtelijke constructie, de begrippen deconcentratie en decentralisatie en de middelen, welke de publiekrechtelijke regelingen inzake de inrichting van openbare diensten toelaten.

Er bestaat geen behoefte aan een bepaalde wettelijke regeling omtrent de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan overheidsdiensten, -instellingen en -bedrijven noch in die zin, dat de bestaande vormen in een wet worden gesystematiseerd, noch in die zin, dat de bevoegdheid

tot toekenning onder het stellen van regelen in algemene zin wordt gedelegeerd.

Primair moet de bestuursinrichting eerst zelf tot verdere ontwikkeling komen en daarbij een antwoord geven op de wensen, welke nu steeds een klankbord vinden in de drang naar rechtspersoonlijkheid. Daarnaast zal de wetgever bij toekenning van rechtspersoonlijkheid meer dan tot dusverre het geval was de beperkte betekenis van de toegekende rechtspersoonlijkheid in het oog moeten houden in de keuze van de vormen, welke de positie van het bestuursdeel in het geheel van de openbare dienst bepalen. Met betrekking tot het eerste ligt — voor zoveel betreft de Rijksadministratie — op het ogenblik het zwaartepunt bij de commissie-Simons, aan welke werd opgedragen een herziening der Comptabiliteitswet voor te bereiden en daarmee samenhangende vraagstukken in de beschouwingen te betrekken,¹⁰¹ voor het tweede punt is nodig zich bij elk voorkomend geval rekenschap te geven van de beginselen en van de aard der motieven, waardoor men zich laat leiden. Praktijk en wetenschap zullen elkaar ook hier de hand moeten reiken. Dat neemt niet weg, dat er situaties zullen zijn, welke niet door een, maar door meerdere beginselen beheerst worden. Dan zullen mengvormen ontstaan, waarbij de in het geding zijnde beginselen beleidvol tegenover elkaar moeten worden afgewogen. Dat is het verschil tussen praktijk en wetenschap. Moge het zijn, zoals *Sertillanges* schreef:

„Et la pratique est sage — comme la science est vraie.”¹⁰²

¹⁰¹ Beschikking van de Minister van Financiën van 31 mei 1956, no. 143, Ned. St.crt. 1956, no. 116.

¹⁰² R. P. Sertillanges, O.P., *La Philosophie des Lois*, pag. 15.

BIJLAGE

ALFABETISCH OVERZICHT VAN RECHTSPERSOONLIJKHEID BEZITTENDE OVERHEIDSINSTELLINGEN, -DIENSTEN EN -BEDRIJVEN

<i>Naam</i>	<i>Wettelijke basis of regeling c.q. voorstellen daartoe</i>
Algemeen Burgerlijk Pensioen- fonds	Pensioenwet 1922, Stb. 240 (artt. 1 en 10-26)
Algemeen Werkloosheidsfonds	Werkloosheidswet (art. 14 e.v.)
Bedrijfsvereniging, ingesteld door Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid	Art. 6 Organisatiewet Sociale Verzekering
Centrale Raad voor de Volksge- zondheid	Gezondheidswet (wet van 18 ja- nuari 1956, Stb. 51) (art. 1 e.v.)
Emigratiebestuur	Wet op de organen voor de emi- gratie (wet van 24 mei 1952, Stb. 279) (art. 9 e.v.)
Gemeentefonds	Rapport van de Commissie in- zake het herstel van de finan- ciële zelfstandigheid van ge- meente en provinciën d.d. 24 sept. 1956.
Grondkamers	Pachtbesluit (art. 47)
Havenschap Delfzijl	Bijlage Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1956-1957 — 4355
Instellingen van Weldadigheid	Armenwet (art. 5)
Kamers van Koophandel en Fabrieken	Wet op de Kamers van Koop- handel en Fabrieken 1950 (wet van 21 augustus 1950, Stb. K. 367)
Kinderbijslagvereeningsfonds	Kinderbijslagwet (art. 33). Zie ook K.B. van 4 februari 1953, Stb. 64.
Koninklijke Nederlandse Akade- mie voor Wetenschappen	K.B. van 5 januari 1938, Stb. 390
Nationaal Bedrijf Artillerie Inrichtingen	Bijlage Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1955-1956 — 4170
Organisaties voor Toegepast Na- tuurwetenschappelijk Onder- zoek	wet van 30 oktober 1930, Stb. 416
centrale organisatie	artt. 1-13.
bijzondere organisatie	artt. 14-28
Nijverheidsorganisatie T.N.O.	min. besch. 5, 17 en 20 april 1934, Ned. Stcrt. no. 169
Voedingsorganisatie T.N.O.	besch. S.G. 3 juli 1940, Ned. Stcrt. no. 130
Landbouwororganisatie T.N.O.	besch. S.G. 8 november 1943, Ned. Stcrt. no. 217

Rijksverdedigingsorganisatie T.N.O.	min. besch. 6 juli 1947, Ned. Stcrt. no. 86
Gezondheidsorganisatie T.N.O.	min. besch. 4 mei 1949, Ned. St. crt. no. 112
Organisatie voor Zuiver Weten- schappelijk Onderzoek	wet van 5 januari 1950, Stb. K 5
Praeventiefonds	Wet op het Praeventiefonds (wet van 22 juni 1950, Stb. K 259)
Provinciale Raden voor de Volks- gezondheid	Gezondheidswet (wet van 18 ja- nuari 1956, Stb. 51) (art. 45 e.v.)
Raad voor het Rechtsherstel en zijn afdeling Beheer (Beheersinstituut)	K.B. van 17 september 1944, Stb. E 100 (wetsbesluit) Artt. 4 en 152
Raad voor de IJmond	Bijlage Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1956—1957 — 4553
Raden van Arbeid	Wet op de Sociale Verzekerings- bank en de Raden van Arbeid (art. 19 e.v.)
Rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Rege- lingen.	Wet van 1 april 1950, Stb. K. 120 (artt. 2, 17, 24 en 33)
Rijkspostspaarbank	Postspaarbankwet 1954 (wet van 23 december 1954, Stb. 594)
Sociale Verzekeringsbank	Wet op de Sociale Verzekerings- bank en de Raden van Arbeid (n.b. wijzigingswet van 31 mei 1956, Stb. 297)
Sociale Verzekeringsraad	Organisatiewet Sociale Verzeke- ring (art. 35) zie ook besch. Staatssecr. Sociale Zaken van 7 april 1953, no. 1957, Ned. St. crt. no. 69
Technische Hogescholen	H.O.-wet, zoals gewijzigd bij wet van 7 juni 1956, Stb. 310 (art. 30 e.v.)
Voedselvoorzieningsin- en ver- koopbureau	Art. 31 e.v. ontwerp-Landbouw- wet (Bijl. Hand. IIe Kamer, zitting 1954—1955 — 4001)
Ziekenfondsraad	Wet van 24 april 1947, Stb. H 135 zie ook K.B. van 31 januari 1948, Stb. I 32

INHOUD

	blz.
<i>Inleiding</i>	65
<i>Terminologie</i>	68

I

<i>Decentralisatie en deconcentratie</i>	70
Decentralisatie	72
Deconcentratie	77
Decentralisatie volgens diensten	78

II

<i>De functies van rechtspersoonlijkheid in het publiekrecht</i>	80
De civielrechtelijke functie	80
Publiekrechtelijke functies	82
Onttrekking aan het budgetrecht van de Staten-Generaal en aan de overige compta- bilitetsvoorschriften	82
<i>Positief recht</i>	88
De begroting	88
De rekening	90
Toekenning van verordenende bevoegdheid	92
Vermindering van politieke verantwoordelijk- heden	97
<i>Positief recht</i>	100
Samenstelling leiding van rechtspersonen	100
Ministeriële aanwijzingsbevoegdheid	101
Preventief toezicht	102
Repressief toezicht	102

III

<i>De rechtspersoonlijkheid van publiekrechtelijke lichamen</i>	103
De civiele rechtsbevoegdheid	103
Het vermogen	104
Positief recht	105
De aansprakelijkheid	107

IV

<i>Dient de wet regelen te bevatten inzake het toekennen van rechtspersoonlijkheid?</i>	109
Theorie en wetgevingspraktijk	110
Dient de wet de toekenning van rechtspersoonlijkheid te systematiseren?	119
Dient krachtens de wet toekenning van rechtspersoonlijkheid te kunnen geschieden?	123
<i>Besluit</i>	134
<i>Bijlage</i>	136