

Vergaderjaar 2013–2014

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2014

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord opgenomen nader te willen kijken naar de positionering van zelfstandige bestuursorganen (zbo's).¹ In mijn brief met de Hervormingsagenda van het kabinet van 22 mei 2013 is dat nogmaals bevestigd.²

In het Regeerakkoord «Bruggen slaan» staan de volgende uitspraken over zbo's:

«Niet alleen de bedrijfsvoering van zbo's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de zbo-vorm de meest geëigende is» (pag. 43).

Hieraan worden de volgende normen toegevoegd:

- Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein,
- Indien binnen het publieke domein, dan «agentschap, tenzij»,
- Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

«Alle ministeries en zbo's nemen deel aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van de bedrijfsvoering» (pag. 42).

Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over zijn beleid ten aanzien van zbo's.

Zelfstandige bestuursorganen hebben voor- en nadelen

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben een bijzondere positie binnen de Rijksoverheid. Het zijn ten eerste bestuursorganen; dat betekent meestal dat zij openbaar gezag uitoefenen.³ Zij zijn ten tweede zelfstandig, wat betekent: niet hiërarchisch ondergeschikt aan een Minister. Dit houdt in dat de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk is ingeperkt, hetgeen

¹ Zie het Regeerakkoord «Bruggen slaan» (XIII Bestuur, p. 43): «Niet alleen de bedrijfsvoering van zbo's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de zbo-vorm de meest geëigende is.»

² Kamerstuk 31 490, nr. 119

³ Een orgaan kan op twee manieren bestuursorgaan zijn. Ten eerste door het uitoefenen van openbaar gezag, ten tweede doordat het krachtens publiek recht is ingesteld. Dit vloeit voort uit artikel 1.1.1 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

algemeen wordt gezien als een fors nadeel. De ministeriële verantwoordelijkheid is immers de basis voor de controle van het parlement op de Regering, en daarmee een belangrijk borgingsmechanisme voor publieke belangen. Aan de andere kant heeft het concept zbo zich ook bewezen. Zo heeft vrijwel niemand moeite met de zogenaamde APK-garages; zo efficiënt had deze keuringstaak niet bij een overheidsorganisatie kunnen worden belegd. Er worden ook weinig vraagtekens gezet bij zbo's die onafhankelijk van de politiek dienen te opereren, zoals markttoezicht-houders. De zbo-status van de Kiesraad staat al helemaal buiten kijf. Het concept van het zbo heeft dus voor- en nadelen. Het verzelfstandigingsbeleid (in het vervolg: zbo-beleid) is ervoor om de goede balans hiertussen te bewaren. Het is «intern beleid» in de zin dat burgers er – als het goed is – niets van merken.

Eerste doelstelling van het zbo-beleid: transparantie voor het parlement

Het eerste doel van het zbo-beleid is transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken.

Dit wordt bereikt door:

- zo weinig mogelijk zbo's; publieke taken van de centrale overheid worden zoveel mogelijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgevoerd;
- standaardisatie van de bevoegdheden van de vakminister; als toch een taak bij een zbo moet worden belegd, dan geldt tenminste de bevoegdhedenverdeling tussen vakminister en zbo zoals in de Kaderwet zbo's is vastgelegd, tenzij de wetgever zelf hierop uitzonderingen maakt.

Het parlement moet de uitvoering van overheidsbeleid kunnen controleren. Daartoe kan het de vakminister aanspreken op de wijze waarop hij zijn wettelijke verantwoordelijkheden invult en zijn bevoegdheden gebruikt. Voor het parlement is de situatie maximaal transparant, als de publieke taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. De Minister is dan op alle aspecten van de uitvoering aanspreekbaar. Uitvoering van publieke taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook de norm die centraal staat in het zbo-beleid. Een zbo-status gaat ten koste van de transparantie voor het parlement. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn dan immers verdeeld tussen Minister en zbo, waar idealiter alleen de Minister verantwoordelijk is.

Niettemin besluit de wetgever soms tot instelling van een zbo. Een deel van bovenbedoelde transparantie wordt dan willens en wetens opgeofferd voor een ander publiek belang, een publiek belang dat de burger directer raakt dan de interne organisatie van de Rijksoverheid. Sinds de Kaderwet zbo's kan een zbo uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid⁴;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Deze drie instellingscriteria (die ook in de Kaderwet zbo's zijn benoemd) zijn *noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden* voor een zbo-status. Er is dus altijd een aanvullende motivering nodig, bijvoorbeeld dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door

⁴ Hiermee wordt bedoeld: onafhankelijk van de politiek.

zelfstandigheid, of dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.

Zoals gezegd, de instelling van een zbo gaat gepaard met enige «transparantieschade» voor het parlement. Om deze schade te beperken zet de Kaderwet zbo's de standaard voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Minister en het zbo. Het parlement weet daardoor relatief eenvoudig waarop het de Minister kan aanspreken en waarop niet. Alleen bij wet kan van deze standaard worden afgeweken.

De standaard, die de Kaderwet zbo's zet, voorziet niet in andere wettelijk organen dan de Minister en het zbo. Dat ligt voor de hand gezien de primaire doelstelling van die wet: een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Minister en zbo. Ieder extra wettelijk orgaan vermindert die transparantie en dat mag niet zonder goede reden gebeuren.

De Kaderwet zbo's deelt bevoegdheden toe aan de Minister, zoals benoeming en schorsing van bestuurders, vaststelling van hun bezoldiging, het goedkeuren van de begroting en van de jaarrekening. Dat zijn precies de bevoegdheden die in de private sfeer zijn belegd bij een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht.

Het huidige zbo-beleid laat in bijzondere gevallen wel ruimte voor een extra wettelijk orgaan naast de Minister en het zbo. Het kabinet concludeert echter dat, als een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, de noodzaak ervan in de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel degelijk moet worden toegelicht. Een Raad van Advies ligt in deze gevallen eerder in de rede dan een Raad van Toezicht. Bovendien behoort in deze gevallen een extra wettelijk orgaan geen «Raad van Toezicht» te worden genoemd, als zij niet over vergelijkbare bevoegdheden beschikt als raden van toezicht in de private sector.

Enkele bestaande zbo's kennen momenteel nog een Raad van Toezicht. De meeste functioneren in de praktijk als een Raad van Advies, binnen de grenzen van de standaard-bevoegdheidsverdeling van de Kaderwet zbo, zeker wanneer het gaat om publiekrechtelijke zbo's. Het kabinet tilt aan het risico van verwarring niet zo zwaar dat terstond naamsverandering van de huidige raden bij bestaande zbo's bij wet zou moeten worden geregeld. Daarmee kan worden gewacht op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld als er om een meer inhoudelijke reden aanpassing van de instellingswet aan de orde is.

Mocht er behoefte bestaan aan extra toezicht op de besteding van publieke middelen, dan kan er door de vakminister een «audit committee» worden ingesteld, waarin ook externe leden zitting kunnen hebben. Een dergelijk committee is binnen ministeries al gebruikelijk en ook enkele tariefgefinancierde zbo's kennen al een dergelijk orgaan.

Tweede doelstelling van het zbo-beleid: zbo's behoren ook bij het «concern Rijk»

Het tweede doel van het zbo-beleid is ervoor te zorgen dat alle uitvoeringsorganisaties op rijksniveau optimaal kunnen samenwerken, en dat dus de zelfstandigheid van zbo's daarvoor geen onnodige belemmering betekent.

Deze doelstelling is vooral actueel sinds er wordt gewerkt aan een rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Doordat afzonderlijke onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van infrastructurele voorzieningen, zal het Rijk meer als «één concern» functioneren. Verschillende projecten binnen de Hervormingsagenda nemen de bedrijfsvoering (inkoop, HRM, ICT, huisvesting enzovoort) als aangrijpingspunt om de Rijksoverheid effectiever en efficiënter te maken. Zij standaardiseren

rijksbreed onderdelen van de bedrijfsvoering voor zover deze redelijkerwijs zijn te ontvlechten uit de primaire processen. In de discussie met het parlement is de laatste jaren verscheidene keren de vraag naar voren gekomen of de zelfstandigheid van zbo's niet leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie op het niveau van de Rijksoverheid. Met name de moties Koopmans/Heijnen en Heijnen/Schouw gingen hierop in.⁵ Het vorige kabinet gaf als zijn reactie dat het zbo-beleid inderdaad meer kan doen om te voorkomen dat de zelfstandigheid van zbo's onnodig in de weg staat van het doelmatig functioneren van de Rijksoverheid als geheel.⁶ Het huidige kabinet sluit zich bij dit standpunt aan.

Kort samengevat:

- De zelfstandigheid van zbo's brengt een risico van suboptimalisatie op rijksniveau met zich mee.
- Dat risico lijkt overigens niet bijzonder groot. Waar het speelt, gaat het vooral om regelgebonden zbo's, die met andere uitvoeringsorganisaties uitvoeringsketens vormen.
- Het kabinet acht een aanpassing van de Kaderwet zbo's gewenst om tot optimaal gebruik van de rijksbrede infrastructuur voor bedrijfsvoering te kunnen komen⁷.

De Hervormingsagenda trekt de één-concerngedachte overigens door naar primaire processen. De uitvoering wordt bij voorkeur naar proces en/of doelgroep georganiseerd. Met andere woorden, het kabinet streeft ernaar de uitvoering te organiseren volgens de logica van de burger en niet naar departementale kokers. Ook dit principe geldt voor alle uitvoerende organisaties van de Rijksoverheid.

Het zbo-beleid, zoals in het voorgaande geschetst, vormt de context voor de acties die het kabinet in het kader van de Hervormingsagenda specifiek ten aanzien van de huidige zbo's in gang heeft gezet. Hieronder geef ik hiervan in het kort een overzicht.

Onderzoek naar de herpositionering van zbo's

Onder regie van het overleg der secretarissen-generaal (SGO) is onderzocht of de zelfstandige status van de bestaande zbo's in het licht van het huidige beleid nog te rechtvaardigen is.⁸ Deeltijd-zbo's zijn niet meegenomen in het onderzoek. De conclusies van het kabinet naar aanleiding van dit onderzoek zijn de volgende:

- a) Voor het merendeel van de bestaande zbo's is de zelfstandige status gerechtvaardigd. Niettemin is een *sanering* gewenst. Een aantal zbo's kan worden opgeheven en een aantal zbo's kan fuseren. In bijlage 1 bij deze brief staan de kabinetsvoornemens per zbo vermeld⁹. Iedere vakminister organiseert de implementatie van de voornemens ten aanzien van de onder hem/haar ressorterende zbo's. De implementatie is verdeeld in tranches: (I) de zbo's waarover het kabinet direct kan besluiten; (II) de zbo's waarvoor het kabinet pas kan besluiten na nader onderzoek. Over de zbo's in de tranche I bestaat nu al een behoorlijke zekerheid; de implementatie geschiedt in drie subtranches, namelijk in 2014, 2015 en 2016. Over de zbo's in tranche II zal het kabinet uiterlijk eind 2014 besluiten, zodat realisatie nog kan plaatsvin-

⁵ Motie Koopmans/Heijnen: Kamerstuk 31 490, nr. 58

Motie Heijnen/Schouw: Kamerstuk 33 240 VII, nr. 9

⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 99

⁷ Kamerstuk 33 912, nr. 1–4 (wetsvoorstel ingediend 4 april 2014)

⁸ Om tot een weloverwogen advies aan de Minister van WenR te komen heeft het SGO onderzoek laten verrichten door de heer J.F. de Leeuw van ABDTOPConsult. Deze bracht eind mei 2013 het rapport «Onderzoek naar de herpositionering van zbo's» uit aan het SGO, die dit heeft benut voor verdere interne discussie. Het rapport is toegezonden aan de Kamer (Kamerstuk 25 268, nr. 79).

⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

den voor eind 2016. De monitoring wordt georganiseerd door het SGO. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zal jaarlijks over de voortgang rapporteren aan de Tweede Kamer in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

- b) Het kabinet vindt het belangrijk dat ook na deze sanering uiterst terughoudend wordt omgegaan met het toebedelen van publieke taken aan een zbo of aan een andere organisatie op afstand (stichtingen). Wanneer een vakminister wil voorstellen wettelijke taken te beleggen bij zelfstandige organisaties, zal hij dat goed moeten motiveren, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting. De Ministers voor Wonen en Rijksdienst (zbo's) en de Minister van Financiën (stichtingen) zullen de desbetreffende kabinetskaders bewaken.

De tabel hierna geeft weer wat de sanering naar verwachting oplevert in kwantitatieve zin.

	2012 ¹	Na sanering ²
Aantal zbo's		
Publiekrechtelijke zbo's, onderdeel Staat	23	12–24
Publiekrechtelijke zbo's, eigen rechtspersoon	39	24–39
Privaatrechtelijke zbo's	56 ³	33–38
<i>Totaal</i>	<i>118</i>	<i>76–89</i>
Raden van Toezicht (RvT)⁴		
Publiekrechtelijke zbo's met RvT	9	5–6
Privaatrechtelijke zbo's met RvT	11	4–6
Openbaar gezag		
zbo's zonder openbaar gezag	5 ⁵	1–3

¹ Deze kolom geeft de stand van zaken per 30 december 2012, zoals die is vastgesteld in het door het SGO geregiseerde onderzoek naar de herpositionering van zbo's.

² Deze kolom geeft het resultaat na de sanering. Er wordt gewerkt met een bandbreedte, omdat voor sommige zbo's in de tweede tranche nog een besluit moet worden genomen over de toekomstige positionering. Zij zijn nu nog in meerdere categorieën meegeteld. Na de besluitvorming zullen zij uiteraard slechts in één categorie meegeteld worden. Deze telwijze maakt tevens dat de bandbreedte bij «Totaal» geen optelsom is van de bandbreedtes van de verschillende deelcategorieën.

³ Hiervan zijn 14 deeltijd-zbo: meestal organisaties die keurings- of certificeringstaken uitoefenen.

⁴ Het betreft raden van toezicht, die minder bevoegdheden hebben dan hun naamgenoten in de private sector.

⁵ Er zijn nu 5 zbo's zonder openbaar gezag: Koninklijke Bibliotheek en KNAW (beide OCW); BBL, TNO en SBB (alle EZ).

«Governance» van zbo's: eigenaar en opdrachtgevers

In het rapport «Onderzoek naar de herpositionering van zbo's» wordt signaleerd dat ministeries goede ervaringen hebben met het expliciet (onder-)scheiden van de rol van eigenaar en opdrachtgever. Deze aan het agentschapsmodel ontleende rollen laten zich als volgt omschrijven:

- De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. De hoofdvraag waarmee de eigenaar zich bezig houdt luidt: hoe is het zbo ook in de toekomst het best opgewassen tegen de taken die het krijgt toebedeeld? Daaruit volgt een scala aan subvragen. Werkt het zbo effectief en efficiënt? Levert het zbo kwaliteit en is het transparant? Worden de risico's naar behoren beheerst? Hoe staat het met de financiële continuïteit en de rechtmatigheid van de uitgaven door het zbo?
- De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die het zbo uitvoert. Dit behelst onder andere de zorg voor een goede taakomschrijving en bijvoorbeeld het tijdig betrekken van het zbo bij onvoorziene beleidsontwikkelingen die invloed hebben op de wettelijke taak. Weliswaar

zijn die taken wettelijk aan het zbo opgedragen, maar de Minister blijft «systeemverantwoordelijk». Als opdrachtgever specificeert hij de kwaliteit van de taakuitvoering.

Overigens is deze wijze van organiseren het meest transparant voor het parlement, wanneer één vakminister verantwoordelijk is en blijft voor alles wat het zbo aangaat. Voor het parlement wordt dit «governance»-model meer relevant in situaties waarin één zbo meer opdrachtgevende Ministers heeft. Dergelijke situaties zijn niet nieuw en zullen zich steeds vaker (moeten) voordoen. De uitvoering van publieke taken wordt bij voorkeur naar procestype en/of naar doelgroep geordend, omdat dit de beste kans geeft om de dienstverlening te optimaliseren. Dit principe geldt niet alleen voor zbo's; ook agentschappen kunnen opdrachtgevers van meer dan één ministerie hebben.

Het kabinet streeft ernaar om de rollen van eigenaar en opdrachtgever in de regel hoogambtelijk te scheiden (bij grote zbo's) of tenminste te onderscheiden (bij kleine zbo's). De precieze invulling kan van geval tot geval verschillen. Zo is de invulling van de rollen en de rolverdeling van eigenaar/opdrachtgever bij een onafhankelijk zbo anders dan bij een regelgebonden zbo, en weer anders dan bij een participatie-zbo. Datzelfde geldt eveneens voor tariefgefinancierde in vergelijking met budgetgefinancierde zbo's.

Het beleid ten aanzien van de «governance» van zbo's wordt in 2014 in samenwerking met het Ministerie van Financiën nader uitgewerkt in een circulaire van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, geïnspireerd door de regeling voor agentschappen van de Minister van Financiën.¹⁰

Wetsvoorstel Kaderwet zbo's in verband met deelname van zbo's aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur ingediend

De regering heeft inmiddels het wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend om de Kaderwet zbo's zo aan te passen dat voltijds-zbo's kunnen deelnemen aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur¹¹. Voor zbo's met regelgebonden taken gaat de regering met dit wetsvoorstel een stap verder. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zou deze zbo's moeten kunnen verplichten deel te nemen aan een gemeenschappelijke voorziening, als dit leidt tot een effectievere en efficiëntere overheid. Dit besluit wordt dan wel genomen in overeenstemming met de Minister die de voorziening beheert en de Ministers die verantwoordelijk zijn voor de betrokken zbo's.

Jaarlijkse verzelfstandigingsbrief

In de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer is toegezegd dat ik voortaan jaarlijks een brief naar het parlement zal sturen over de stand van zaken met betrekking tot het verzelfstandigingsbeleid. Deze brief kan worden gezien als een eerste proeve daarvan. De bedoeling is de brief over verzelfstandigingen jaarlijks in mei aan u toe te sturen.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

¹⁰ *Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen), Staatscourant nr. 20688, 15 oktober 2012*

¹¹ *Kamerstuk 33 912, nr. 1–4 (wetsvoorstel ingediend 4 april 2014)*