



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Zbo's tussen droom en werkelijkheid

*Over het verleden, heden en de toekomst
van zelfstandige bestuursorganen*

Zbo's tussen droom en werkelijkheid

*Over het verleden, heden en de toekomst
van zelfstandige bestuursorganen*

Deze wet wordt aangehaald als: Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 2 november 2006

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J. W. Remkes

Uitgegeven de *dertigste* november 2006

De Minister van Justitie,

E. M. H. Hirsch Ballin

Dit is een uitgave van het:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Onder redactie van Sanne Riezebos en Thijs van Rijn

Voorwoord

Deze bundel gaat over het functioneren van zbo's, aan de hand van hun ontstaansgeschiedenis en praktijkvoorbeelden uit de afgelopen 45 jaar. Die historie is natuurlijk interessant voor medewerkers van zbo's en ministeries van wie velen deze bundel zullen lezen. Maar deze uitgave is van betekenis voor alle Nederlanders.

De oudste organisatie die nu bekendstaat als zbo is de Universiteit Leiden, ingesteld in 1575. Maar meer zbo's hebben een lange geschiedenis, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarvan de historie terugvoert tot 1899. De term 'zelfstandig bestuursorgaan' is van recentere datum: hoogleraar administratief recht Michiel Scheltema was in 1974 de eerste die het begrip gebruikte, toen hij de positie van het CBS bestudeerde. In 2007 werd de term formeel vastgelegd in de Kaderwet zbo's.

Het is mooi dat er met deze bundel door een historische bril naar de zbo's is gekeken. Ze zijn feitelijk een onmisbaar element geworden in onze moderne overheidsorganisatie. Een overheid die levert, die werkt in het belang van burgers en bedrijven.

Bijdragen in deze bundel komen vanuit zbo's, ministeries en de wetenschap. Dank aan iedereen die hieraan heeft meegewerkt.

Raymond Knops

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Kadaster	6
Algemene beschouwing	9
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	15
Nederlandse Emissieautoriteit	25
Stichting Raad voor Accreditatie	36
Centraal Bureau voor de Statistiek	41
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid	46
Fonds podiumkunsten	52
Professioneel touwtrekken	55
Infrastructuur en Waterstaat	57
Sociale Verzekeringsbank en Sociale Zaken en Werkgelegenheid	62
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	73
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	80
Zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid	83
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	88
CIZ	97
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie	106
Justitie en Veiligheid	112
Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm	117
Schadefonds Geweldsmisdrijven	151
Nawoord	153
Literatuurlijst	155

Kadaster

Op eigen benen

En dan ben je opeens zelfstandig bestuursorgaan. Aanleiding? De wens naar meer efficiëntie van de overheid. En zo werd op 1 mei 1994 de uitvoering van het inschrijven van akten en het meten van percelen 'op afstand' geplaatst. Wat doet een zbo-status met je? Het geeft een mate van zelfstandigheid om te bepalen hoe je wettelijke taken invult. Het gaat niet alleen om wat je eigenaar en je opdrachtgever(s) willen. Het geeft juist meer de nadrukkelijke verplichting om in dienst van je omgeving te opereren. Dan is het zorg om dat vertrouwen en die verantwoordelijkheid waar te maken.

Publiek verantwoord

Het Kadaster heeft van meet af zijn manier van werken aangepast aan zijn zelfstandigheid. We zijn voortdurend in contact met onze klanten en gebruikers. Wat speelt er, welke wensen moeten voorop? Centraal is daarbij de rol van onze Gebruikersraad, met daarin de koepelorganisaties van de grootste klantgroepen. Om aan diezelfde omgeving te laten zien of wij de goede dingen doen, is een omvangrijke publieke verantwoording ingericht. We werden medeoprichter van de Handvestgroep Publiek Verantwoord, inclusief reguliere audits, ISO-certificering en klanttevredenheidsonderzoeken. Met het moederdepartement (VROM, IenM en vanaf oktober 2017 BZK) hielden we afstemming over de continuïteit van onze kerntaak: *het bieden van rechtszekerheid in de vastgoedmarkt door vast te leggen welk stuk grond van wie is, welke grens hij heeft en wat de zakelijke rechten zijn*. Ook gaf de minister aan welke rollen en taken ze voor ons vond weggelegd, onder meer het opnemen van de Topografische Dienst en de informatievoorziening rond kabels en leidingen.

Digitaal en automatisch

We kijken voortdurend welke ontwikkelingen in onze omgeving we kunnen benutten voor onze dienstverlening. De grootste impact? Digitalisering en automatisering van informatievoorziening. Ooit beheerden we papieren akten, tegenwoordig worden we gevraagd om

landelijke basisregistraties te beheren van eigen gegevens en ook die van andere partijen zoals gemeenten. Voorzieningen die miljarden keren per jaar worden gebruikt. Snelheid en gemak, los van plek en tijd. Data die zijn te koppelen en te verrijken. Open data. Dat vroeg om andere werkmethoden, zoals *agile* en *lean*. Het resulteerde onder meer in het internationaal geprezen automatisch generaliseren van kaarten, het automatisch aanleveren van akten en de 3D kaart voor heel Nederland. Met onze systemen en kennis staan we klaar om bij te dragen aan het succes van de Omgevingswet. Tegelijkertijd zullen de veiligheid van persoonsgegevens en privacy onze extra aandacht houden.

Maatschappelijke vraagstukken

Verzelfstandiging bood de mogelijkheid om de taakin-vulling breder te interpreteren in het belang van de samenleving. Akten registreren en percelen opmeten waren van oudsher bedoeld om per perceel inzicht te geven. Maar verzameld in regionale of landelijke datasets bieden ze houvast bij het maken van beleidskeuzes. Of het nou gaat om leegstand, woningtekort en energietransitie. De kracht van oude taken benutten voor nieuwe tijden. Dat zijn we ook gaan doen met ruilverkaveling; ooit bedoeld voor landelijk gebied, nu ook als middel tegen leegstand in de stad. Kennis en data staan niet meer op zichzelf. Daarom initiëren we steeds meer samenwerkingen, bijvoorbeeld met het CBS. Ook zetten we onze kennis in landen in waar de landregistratie nog onvoldoende is ontwikkeld, vanuit de wetenschap: eigendom is een voorwaarde voor economische ontwikkeling.

Wendbaarheid

Een zelfstandig bestuursorgaan is verantwoordelijk voor zijn eigen toekomstbestendigheid. Dan moet je kunnen meebewegen met wat de omgeving vraagt. De wens naar meer digitale dienstverlening zorgde dat we met minder vestigingen toe konden, met een centrale klantenservice. Ook zorgden we voor een duurzame inzet van onze medewerkers. Van oudsher kenden we een personeelsbestand dat paste bij de registratie- en meettaken. Tegenwoordig zorgt de diversiteit van onze medewerkers voor terugkerende nominaties als Beste Werkgever. Inclusief Vrouw Aan de Top.

Dit alles maakt van het Kadaster anno 2019 een trotse organisatie. Al 25 jaar op eigen benen.

Algemene beschouwing

Algemene beschouwing

Door Sanne Riezebos en Thijs van Rijn

‘Het is derhalve nauwelijks voor betwisting vatbaar, dat de functioneele decentralisatie met rassche schreden voortschrijdt en het valt te verwachten, dat zij zich in de naaste toekomst nog veel verder zal ontwikkelen’.¹

Hoogleraar Abraham Carel Josephus Jitta, 1932. Zijn voorspelling over de verspreiding van taken op rijksniveau is om de zoveel jaar waarheid gebleken. Begin twintigste eeuw was sprake van verzelfstandiging, in de jaren zestig en zeventig van centralisatie, in de jaren tachtig verzelfstandiging en vanaf de jaren negentig weer centralisatie. Dit waren natuurlijk geen natuurkrachten, de overheid zelf bepaalde zowel de uitgangspunten als de wijze van uitvoering. Ze kon echter niet alle gevolgen voorzien en ze moest daardoor balanceren tussen de eerder zelfgeschapen kaders en nieuwe opkomende ideeën over de overheidsorganisatie. Deze beleidsmatige reactie op schommelingen uitte zich in de vorm van beleidsnota’s, rapporten en uiteindelijk wetgeving.

Dit hoofdstuk vormt een korte beleidsgeschiedenis van verzelfstandiging, vooral vanaf de jaren negentig. Voordat deze jaren beginnen, wordt kort ingegaan op een aantal ontwikkelingen bij de rijksoverheid vanaf de ontzuiling enerzijds en de ontwikkelingen omtrent het begrip zelfstandig bestuursorgaan anderzijds. Deze geschiedenis is gebaseerd op openbare stukken en op een aantal interviews met (oud-)ambtenaren die zich, met name in de jaren negentig, bezighielden met het dossier.² Op chronologische wijze wordt u door de beleidsnota’s en rapporten heen geleid. Steeds aangevuld met informatie uit de interviews. Het belang van het vastleggen van een dergelijke beleidsgeschiedenis op basis van de

¹ A.C. Josephus Jitta, 1932, *Functioneele decentralisatie. De grondgedachte van den corporatieven staat binnen het kader der parlementaire democratie*, p. 15.

² Wij willen Govert van Wesel, Hans Wilmlink, Jacques Smeekens, Ralf Krooshof, Han van den Broek, Hanneke Schipper-Spanninga en Rien den Boer heel hartelijk bedanken voor hun tijd en moeite. Ook Tanja Schippers verdient hier vermelding, vanwege haar onuitputtelijke inzet voor het dossier.

verhalen van deelnemers daaraan is dat het dwingt om nog eens naar de basis terug te gaan en de vraag te stellen 'waarom zijn dingen zoals ze zijn?' Pas als we dat weten kunnen we bezien of het huidige beleid en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen over tien jaar nog volstaan.

Ontzuiling, oliecrises en verzelfstandiging

Verzelfstandiging werd gezien als een oplossing voor problemen die op verscheidene terreinen naar voren kwamen. Over deze terreinen, te weten maatschappelijk, (bedrijfs)economisch en politiek, werd al lange tijd nagedacht. Maar vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw leken ze samen te komen als gevolg van een paradigmawisseling. Enerzijds moest de staat ingrijpen op gebieden waar hij zich slechts beperkt had begeven en anderzijds werden diens mogelijkheden belemmerd door het besef van een verslechterende economische situatie.

De verzuilde samenleving³

Een van de kenmerken van de manier waarop Nederland ingericht was, was de wijze waarop taken sterk decentraal belegd waren. Zowel op het niveau van de medeoverheden, als op het niveau van de zogenaamde 'zuilen'. Richting het einde van de negentiende eeuw ontstonden deze zuilen als reactie op de discussie omtrent bijzonder en openbaar onderwijs en later omtrent het kiesrecht. Die zuilen markeerden verschillende bevolkingsgroepen in Nederland: rooms-katholieken, protestanten, sociaaldemocraten en liberalen.⁴ Binnen die zuilen organiseerde men de eigen media, scholen, partijen en vakbonden, gebaseerd op de eigen levensovertuiging, ook wel het 'particulier initiatief' genoemd. Dat betekende dat men binnen die zuil zorgde voor wat men waardeerde als het publiek belang.

³ De algemene beschouwingen uit het jaarverslag over 2007 van de Raad van State gaat hier nader op in.

⁴ De opkomst en mate van verzuiling verschilde uiteraard per zuil.

In de jaren zestig en zeventig begonnen de zuilen af te brokkelen, onder andere door de ontkerkelijking en een betere economische situatie. Het gevolg daarvan was dat het particulier initiatief steeds minder sterk werd. De staat moest veel van die taken over gaan nemen. Het was de staat echter niet direct duidelijk hoe hij de uitvoering van die taken vorm moest gaan geven; hij ging er immers tot voor kort niet over. Er was wel eerder ervaring opgedaan met onderwerpen die de zorg betroffen. Dit was al begonnen voor de Tweede Wereldoorlog maar versneld door de wederopbouw onder de kabinetten-Drees (1948-1958). Nu werd het echter zaak niet zozeer uit te gaan van zorg, maar van welzijn voor alle burgers.⁵ De staat was van het plan het welzijn te verbeteren; niet voor niets voegden beide woorden zich samen tot de welzijnsstaat. Om te komen tot een betere coördinatie van de ministeries, werd ten behoeve van de kabinetsformatie van 1971 de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie ingesteld. Voorzitter werd de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Chris van Veen, waardoor de commissie ook bekend is als de commissie-Van Veen.

Economische en bedrijfsmatige opgaven

Al snel veranderde het economische getij. De jaren zeventig werden naast ontzuiling ook gekenmerkt door economische stagnatie, veroorzaakt door onder meer de oliecrises van 1973 en 1979. De rijksoverheid had een financieringstekort. Vanaf 1976 werd daarom geprobeerd om de stijging van de prijzen in elk geval beperkt te houden tot 1% per jaar. Later bleken omvangrijkere bezuinigingen nodig, maar hoe deze konden worden gerealiseerd was niet bekend. Dit is een van de belangrijkste motieven geweest om de rijksoverheid te verkleinen via verscheidene acties. Daarnaast was men van mening dat de rijksoverheid burgers en bedrijven in de weg zat, te bureaucratisch was en maar beperkt stuurde.⁶ De toenemende omvang en complexiteit van maatschappelijke problemen vergden een nieuwe kijk op de rijksdienst.

⁵ De Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart*, p. 234.

⁶ Handelingen I 2012/13, C, D, *Verslagen van de openbare gesprekken van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten*, p. 7.



Na de verkiezingen van 1981 werd de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ook bekend als de commissie-Vonhoff, naar aanleiding van het voorzitterschap van Henk Vonhoff, ingesteld om het nieuwe kabinet te adviseren over de hoofdstructuur van de rijksdienst. De commissie wist precies de pijnpunten te benoemen die in het zbo-debat steeds weer opdoken. Het rapport leidde tot het Project reorganisatie rijksdienst dat voor vier jaar werd opgetuigd om de adviezen van de commissie ten uitvoer te brengen. De minister van Binnenlandse Zaken was de project-minister hiervoor.

De commissie constateerde dat 'de rijksdienst steeds zwaarder wordt belast.'⁷ Er was een beperkt sturend vermogen en een gebrekkige coördinatie binnen de rijksdienst. Disfunctioneren en het onvermogen tot verbetering waren daarvan het gevolg. Welke maatschappelijke problemen de rijksoverheid moest oppakken werd 'onvoldoende systematisch overwogen'.⁸ 'Decentralisatie van rijkstaken komt slecht op gang'.⁹ Oplossingen gaf de commissie ook: wees niet bang voor decentralisatie, ook niet voor functionele. Vooral routinematige handelingen zouden kunnen worden 'afgestoten' naar 'ondernemingsachtige structuren'.¹⁰ Een systematische inventarisatie van rijkstaken was dan wel noodzakelijk.

⁷ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Den Haag, p. 13.

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem

¹⁰ Ibidem, p. 16.

De commissie ging nog specifiek in op zbo's:

'Uit de studie blijkt dat er een veelheid van zeer uiteenlopende soorten lichamen is die men als een zelfstandig bestuursorgaan zou kunnen karakteriseren. Er is sprake van een zekere wildgroei, waardoor het gewenst is een ordening brengend regime voor zelfstandige bestuursorganen te ontwikkelen. Voorts blijkt dat aan de verschillende genoemde voor- en nadelen van zelfstandige bestuursorganen moeilijk eenduidige aanwijzingen te ontleen zijn over welke situaties zich wel en niet lenen voor decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen. Bij de nadelen overheerst de vraag of scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering wel mogelijk is. Hier doet zich de enigszins paradoxale situatie voor dat enerzijds de verstremgeling hiervan vrij algemeen onderkend wordt, maar er anderzijds ook sprake is van een ministeriële verantwoordelijkheid die gedeeltelijk een fictie is en een overbelasting van de politieke en ambtelijke top die vragen om een werkbaar onderscheid.'¹¹ De verantwoordelijkheden van ministers waren kortom veel groter dan de sturingsmogelijkheden.

De commissie meende dat wanneer taken verzelfstandigd zouden worden, de politiek niet meer op detailniveau zou hoeven te sturen. Ze kon zich dan concentreren op de hoofdlijnen van het beleid.¹² Zo kon de ambtelijke en politieke top worden ontlast.¹³ Beleid zou op deze wijze meer zijn gericht op de wensen van de politiek, waar uitvoering zich meer zou richten op de burger: scheiding beleid en uitvoering.¹⁴

¹¹ Ibidem, p. 54.

¹² Zie ook: Commissie-Holtslag, 1998, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Den Haag, p. 13, en Handelingen I 2012/13, *Verslagen van de openbare gesprekken van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten C, D*, 180.

¹³ Zie ook: Kamerstukken II 1992/93, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, 21 427, nr. 41, p. 40.

¹⁴ Zie ook: Werkgroep 'Verzelfstandige Organisaties op Rijksniveau', 2003, *Een herkenbare Staat: investeren in de overheid*, Den Haag, p. 30.

De commissie zag zbo's als de resultante van een afspraak tussen Kroon en parlement: deze zouden gezamenlijk besluiten sommige onderdelen zelfstandig te laten opereren. Sterker nog, de 'politieke macht' ten opzichte van elkaar zou beperkt blijven: terwijl het parlement een terughoudende opstelling zou aannemen, zou de minister zich moeten beperken tot de randvoorwaarden en voorschriften voor het functioneren van zbo's. Ook adviseerde de commissie nog eens te kijken naar zbo's 'nieuwe stijl': een typologie van taken en bijbehorende bevoegdheidsconstructies zou moeten aangeven in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid zou kunnen worden beperkt. Relevant is hierbij ook het voorstel van een Organisatiewet rijksdienst, een beleidskaderwet die niet de organisaties van het rijk zou moeten vastleggen, maar het beleid daaromtrent.

Dat dit op het bordje kwam van Binnenlandse Zaken leek wel duidelijk: op de vraag van de commissie om de onderwerpen te noemen waaraan een coördinerend bewindspersoon was verbonden, gaf Binnenlandse Zaken onder meer de '[u]itvoering spreiding rijksdiensten'¹⁵ en '[o]verheidsorganisatie en -automatisering'¹⁶ op, de eerste overigens gedeeld met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

¹⁵ Elk kent de laan die derwaart gaat, p. 240.

¹⁶ Ibidem.

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Kennis en ervaring krijgen een belangrijke plek in de beleidscyclus

Door Hans van Boven

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) werd in 1993 als zelfstandige toelatingsautoriteit in het leven geroepen en kreeg per 1 januari 2000 de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het college vierde vorig jaar (2018) dus zijn 25-jarig jubileum.

Het Ctgb functioneert binnen de beleidskaders van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het feitelijk besluitvormende college bestaat uit vijf leden en vier plaatsvervangende leden, de voorbereidende beoordelingen worden gedaan door een 'secretariaat' van circa 150 medewerkers.

De kerntaak van het Ctgb is op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden te besluiten over het toelaten van deze middelen in ons land. EU-verordeningen en daaruit volgende guidances, waar nodig aangevuld met enkele nationaal specifieke bepalingen vormen de kaders hiervoor. Daarnaast verzorgt het Ctgb Europese stofbeoordelingen en adviseert het vanuit zijn deskundigheid en ervaring de betreffende ministers en staatssecretarissen gevraagd en ongevraagd over regelgeving, beoordelingsystematiek, uitzonderingsbeleid ('vrijstellingen'), standpuntbepaling, et cetera. Door de jaren heen zagen we deze bijdrage aan signalering en beleidsvoorbereiding vanuit het specialistische zbo een steeds belangrijker kennisbron worden voor de versmalde ministeries waar de vakinhoudelijke kennis afnam.

Onafhankelijke oordeelsvorming

De behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid vormde het hoofdargument voor het instellen van dit zbo, het Ctgb. Kort na de eerste gewasbeschermingswet concentreerde die specifieke deskundigheid zich al in de jaren zestig van de vorige eeuw bij het 'Bureau Bestrijdingsmiddelen', gevestigd bij één van de landbouwkundige instituten in Wageningen. De onafhankelijke oordeelsvorming werd geborgd met de verzelfstandiging van dit bureau per 1 januari 2000 in de vorm van een zbo.

Specifieke deskundigheid

Van alle medewerkers heeft het merendeel een universitaire specialisatie die varieert van humane toxicologie en milieueffecten tot specialistische kennis van chemische stoffen en bekendheid met de werkingsmechanismen van tal van stoffen en middelen in combinatie met een diversiteit aan plagen. Circa een derde van de medewerkers is op zijn specialisatie gepromoveerd. Hiermee heeft het Ctgb een specifieke deskundigheid die veel verder reikt dan voorhanden is op de kerndepartementen.

Vanuit de wens te werken met geharmoniseerde regelgeving worden stoffen en middelen beoordeeld met Europese verordeningen. Op basis van uitgebreide dossiers beoordeelt het Ctgb de risico's voor mens, dier en milieu, en het neemt vervolgens besluiten om een middel wel of niet toe te laten. College en deskundige beoordelaars besluiten op basis van kennis en ervaring, naar de laatste stand van de wetenschap. Deze besluiten en de motivatie zijn openbaar.

Rol in de beleidscyclus

Voor onafhankelijke oordeelsvorming en de signalerende functie die het Ctgb heeft, is het van belang om naast kennis en ervaring, te beschikken over een brede oriëntatie in de samenleving. Daarvoor onderhoudt het Ctgb contacten met een breed scala aan belangenorganisaties en ngo's, hebben de medewerkers een vast aantal uren voor kennisonderhoud beschikbaar en vormen praktijkexcursies een structureel onderdeel van het programma voor collegeleden en medewerkers. Deze focus en de onafhankelijke positie waarborgen voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden een toelatingsbeleid dat staat voor de veiligheid van mens, dier en milieu. Kennis en ervaring die worden opgedaan, worden teruggekoppeld naar de kerndepartementen, waarmee het zbo ook een steeds herkenbaarder, waardevolle signalerende taak krijgt in de beleidscyclus.

De vorming van een begrip

De commissie-Vonhoff maakte al zo vaak gebruik van de term zelfstandig bestuursorgaan, dat het leek alsof het begrip lang was ingeburgerd. Toch was de term redelijk nieuw en herleidbaar tot één specifieke toespraak. De term komt uit 1974, bedacht door Michiel Scheltema. Daarvoor werd gesproken van functionele decentralisatie. Zie daarvoor bijvoorbeeld het inleidend citaat en het ook uit die tijd afkomstige *Nieuwe vormen van decentralisatie*.¹⁷

Toen Scheltema in 1974 hoogleraar Administratief Recht aan de Rijksuniversiteit van Groningen werd, moest hij een oratie voorbereiden. Geïnspireerd door het Zweedse voorbeeld van het op afstand plaatsen van overheidstaken, koos hij voor het thema ‘zelfstandige bestuursorganen’. Daarmee heeft hij een nieuwe term voor een oud concept geïntroduceerd in het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Het voordeel van dit nieuwe woord is dat het zich richt op de organisatie, in plaats van op een stelsel, zoals bij functionele decentralisatie het geval is. Men kon eigenschappen aan een organisatie toedichten en verschillen tussen organisaties voorstellen. Men kan ze bovendien tellen; een organisatie is beter ‘vast te pakken’, concreter, dan een heel stelsel. Waar zou je immers bij een stelsel moeten beginnen met de afbakening?

Op basis van een discussie over de positie van de Directeur-Generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek, formuleerde Scheltema zijn hoofdvraag: ‘Kan men zeggen dat in ons recht geen plaats is voor de figuur van het bestuursorgaan van de centrale overheid, dat ten opzichte van de regering een zekere zelfstandigheid bezit?’¹⁸ Hun bestaan was niet in strijd met de Grondwet, maar betekende wel een uitzondering op het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁹ Er was maar weinig juridische aandacht voor het fenomeen, waardoor de weging van voor- en nadelen van het instellen van zbo’s niet eerder gedaan was. De juridische vormgeving van de organen werd ook onvoldoende onder de aandacht gebracht. Scheltema deed een voorzet voor een opsomming van voor- en nadelen.

¹⁷ J. in 't Veld, 1929, *Nieuwe vormen van decentralisatie*, Alphen aan den Rijn.

¹⁸ Mr. M. Scheltema, 1974, *Zelfstandige Bestuursorganen*, Groningen, p. 3.

¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

Ten eerste zouden zbo's bijdragen aan het streven om een te grote machtsconcentratie te voorkomen. Een tweede voordeel zou zijn het gehoor geven aan de behoefte tot inspraak of democratisering. Ten derde was Scheltema, in het verlengde van de Commissie-Van Veen, van mening dat de taken van ministers een 'zeer bedenkelijke omvang' hadden verkregen.²⁰ Door uitvoeringstaken op afstand te zetten, zou de minister zich meer tot de kerntaak kunnen beperken. Tot slot werd de spreiding van werkgelegenheid door het land als bijkomend voordeel gezien.

De weg naar de Kaderwet zbo's

Nu zowel het bestuur als de wetenschap in de jaren zeventig en tachtig had nagedacht over de rijksoverheidsorganisatie in het algemeen en zbo's in het bijzonder, was het aan de politiek om gestalte te geven aan dit denken door debatteren en beleid maken. De weg was niet recht, soms smal en op momenten bijna onzichtbaar. Het startpunt was 1988, de wet trad in werking in 2007. Principes en praktijk, droom en werkelijkheid, worden hieronder uiteengezet.

Nota's 'functionele decentralisatie' en 'functioneel bestuur'

Een motie van Tweede Kamerlid Herman Lauxtermann (VVD) uit 1988 luidde de lange weg in om te komen tot de Kaderwet zbo's.²¹ Er moest duidelijkheid komen rondom de termen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen':

'De Kamer,

gehoord de beraadslaging:

overwegende dat de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen' door de regering nog niet eenduidig zijn gedefinieerd;

²⁰ Ibidem, p. 11.

²¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 200 VII, nr. 43.

overwegende voorts, dat er onderzoek gaande is naar plaats en functie van zelfstandige bestuursorganen;

spreekt als haar oordeel uit dat, zolang over de begrippen en de doelstellingen geen duidelijkheid bestaat, functionele decentralisatie aan andere dan bestaande gedecentraliseerde lichamen vooralsnog niet behoort te vallen binnen de decentralisatie-activiteiten [sic] van de regering,

en gaat over tot de orde van de dag.'

Er was ook een praktische reden om de zaak uit te zoeken: twee belangrijke wetten die effect hadden op het zbo-debat zijn de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet Nationale ombudsman (WNo). Bij motie van Koos van den Berg (SGP) en Jacob Kohnstamm (D66) uit 1989 werd opgeroepen de reikwijdte van beide wetten uit te breiden naar zbo's. Daartoe was het noodzakelijk te inventariseren welke zbo's er op dat moment bestonden.

Tijdens het denken over de nota's 'functionele decentralisatie'²² en 'functioneel bestuur'²³ vond het debat plaats over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties: PBO's. Het debat hierover was behoorlijk hevig, waar de grote partijen alle hun eigen visie op het vraagstuk hadden. Het voert te ver diep in te gaan op deze overigens ook boeiende kwestie, maar de overeenkomst met zbo's toont zich vooral in de complexiteit, de vele opvattingen en de observatie dat ook dit onderwerp decennia heeft geduurd. D66-Kamerlid Ter Veer vatte dat als volgt samen in een debat over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie: 'Bij de bestudering van de stukken ontstaat het idee dat de discussie wordt opgepakt waar die in 1950 bij de eindstemming van deze wet is geëindigd. Je zou kunnen zeggen: de geschiedenis herhaalt zich, er is niet veel nieuws onder de zon, dezelfde argumenten komen weer tevoorschijn en het is een herhaling van zetten. Het CDA wil de PBO sterker maken en is er een groot voorstander van om de overheid meer op afstand van de

²² Kamerstukken II 1988/89, *Functionele decentralisatie*, 21 042, nr. 2.

²³ Kamerstukken II 1990/91, *Functioneel bestuur. Waarom en hoe?*, 21 042, nr. 4.

regering te krijgen. Het is dan misschien ook niet toevallig dat drie CDA-ministers deze wet hebben ondertekend. De VVD laakt het gebrek aan democratisch gehalte in de PBO en de PvdA, onder anderen bij monde van fractievoorzitter de heer Wöltgens, pleit ervoor om vooral eens te bekijken hoe de politiek meer grip kan krijgen op het maatschappelijk middenveld. Ik kan mij voorstellen dat SGP, GPV en RPF niet enthousiast reageren op dit wetsvoorstel en dat zij misschien in het bijzonder, maar meer algemeen opnieuw de PBO ter discussie stellen.²⁴

Een paar maanden eerder was de notitie 'functionele decentralisatie' het antwoord op de motie Lauxtermann c.s. afgerond. Ze probeert alle componenten van het begrip te scheiden en te fileren. 'Van decentralisatie wordt grofweg gesproken' wanneer bepaalde publieke taken door 'hogere' aan 'lagere' organisaties worden gegeven en deze organisaties vervolgens enige eigen beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid hebben. 'Klassieke' organisaties van functionele decentralisatie zijn waterschappen, openbare lichamen van beroep en bedrijf, de 'moderne' organisaties zijn zbo's. Bij deze laatste is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot hoofdlijnen. De notitie maakt een vergelijking met gemeenten om het onderscheid te verduidelijken: zbo's hebben geen algemene, onbepaalde bestuurstaak, maar heel specifieke. De bevoegdheden zijn alleen diegene die nodig zijn om de taken uit te voeren. Ze hebben een gesloten huishouding. Er is weinig tot geen sprake van democratische legitimatie. Verder zijn de organisaties heel divers, van taak tot rechtsvorm.

De notitie geeft inhoudelijke aandachtspunten waarop bij instelling moet worden gelet. Ze zijn samen te vatten in de noodzaak tot argumentatie 'op welke wijze de instelling van dit functionele orgaan bijdraagt aan de verbetering van het openbaar bestuur als geheel.' Denk hierbij aan de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, het bij elkaar brengen van burgers en bestuur en een versterking in plaats van een verbrokkeling van het bestuur. Ook procedurele punten ontbreken niet. Het orgaan dient bij of krachtens wet te worden ingesteld, beheerszaken moeten duidelijk zijn geregeld en ook de rechtsbescherming moet worden onderzocht.

²⁴ Handelingen II 1991/92, 21 657, 5-198.

Minister Ien Dales heeft deze notitie met hart en ziel verdedigd.²⁵ Uit haar verdediging blijkt dat de focus sterk ligt op het toetsingskader voor verzelfstandigingen, een herbezinning op de vraag wat nu eigenlijk rijksoverheidstaken zijn. De politiek bepaalt of iets een overheidstaak is. Is het antwoord negatief dan moet de overheid de taak beëindigen, privatiseren of aan het particulier initiatief overlaten. Dales memoreert het door de Tweede Kamer eerder gewenste ‘decentralisatie-artikel’ in de Gemeentewet: behartiging van een taak ligt primair bij de medeoverheden tot blijkt dat zij hiertoe niet in staat zijn. Dan pas is er sprake van een rijksoverheidstaak.

In het debat werd aandacht besteed aan een uitdrukkelijke rol voor Binnenlandse Zaken op het onderwerp. De Tweede Kamer vroeg om een grote rol voor de minister bij alle afzonderlijke gevallen waarbij verzelfstandiging kwam kijken. Dales was het hiermee inhoudelijk eens en stelde de Tweede Kamer gerust: aangezien verzelfstandigingsvraagstukken zaak voor de gehele regering zijn, is raadpleging van het ministerie van Binnenlandse Zaken niet meer dan vanzelfsprekend. Mocht deze onvolkomenheden vinden, ‘[d]an ligt het op de weg van de minister [...] om dat voorstel voor behandeling te verdagen en terug te verwijzen, want dan is er gewoon een fout gemaakt. Dat zou niet voor het eerst zijn. En dat geeft ook niet, zolang die fout maar niet doordringt tot het finale product.’ De minister diende hierbij te worden geholpen door het eerdergenoemde toetsingskader, de notitie, dat ‘op uniforme wijze in alle gevallen’ gebruikt diende te worden, zoals het voornemen van het kabinet was. Op deze wijze zouden harmonisatie en standaardisatie van instellingsregelingen optreden, zo was de bedoeling. De SGP stelde expliciet de vraag of de minister van Binnenlandse Zaken te allen tijde aanspreekbaar is op de vraag of het toetsingsinstrumentarium goed is gehanteerd.²⁶ Dales gaf aan daarop wel prijs te stellen.

²⁵ Handelingen II 1991/92, 21 042, 82-4572.

²⁶ Ibidem.

Andere sprekers vonden de notitie te vrijblijvend en vroegen om specifieke aanwijzingen op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dales gaf aan dat het maken van dergelijke Aanwijzingen ‘een klus’ zou zijn. Die ‘klus’ werd haar bij motie toebedeeld.²⁷ Dales had gelijk. De minister zegde immers ook toe extra bepalingen op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, indien zou blijken dat dat nodig was om de naleving van de toetsingscriteria te borgen. De interdepartementale afstemming rondom het vormgeven van de Aanwijzingen is een uitdaging gebleken en er moest veel aan herschreven worden voordat men akkoord ging. De Aanwijzingen verschenen in 1996.

Daarnaast werd in het debat geopperd om een wettelijke regeling te maken waarin het toetsingskader formeel zou worden vastgelegd. Dales gaf aan dat te prematuur te vinden, omdat er eerst ervaring moest worden opgedaan met de beleidslijn in de nota ‘functioneel bestuur’. In ditzelfde debat werd ook gevraagd om een ‘operatie sanering zelfstandige bestuursorganen’. Die operatie is er uiteindelijk in de vorm van een doorlichting gekomen in 1997.

Een laatste interessant idee dat geopperd werd, was om artikel 134 van de Grondwet te benutten wanneer het verzelfstandiging betrof. Dat zou deze organisaties een grondwettelijke basis geven, inclusief de daarin genoemde onderwerpen die bij wet zouden moeten worden geregeld: de precieze bevoegdheid van de besturen, de openbaarheid van vergaderingen en het toezicht met name. Er zou een democratisch element aanwezig zijn doordat leden het bestuur ter verantwoording zouden kunnen roepen. De minister gaf aan dat de ‘aard van de taak’ het de ene keer wel mogelijk maakte en de andere keer niet. Het was dus geen oplossing voor alle zbo’s. Bovendien maakte ze duidelijk dat de rechtstatelijke waarborgen ook, hoewel dan via instellingswetten, voor de zbo’s dienden te gelden.

²⁷ Handelingen II 1991/92, 21 042, nr. 10.

De nota 'functioneel bestuur' was een voortzetting van het debat en spitste zich toe op de criteria van het toetsingskader. Zodoende fungeerde het als 'checklist'. De lijst toonde de reikwijdte van onderwerpen waaraan men toen, en ook grotendeels nu nog, moest denken bij verzelfstandigingen. Veel heeft dan ook een plaats gevonden in de Kaderwet zbo's. Naast taken en bevoegdheden, vastgelegd bij of krachtens wet, moest de wetgever kijken naar de samenstelling van het zbo, de wijze van benoeming en interne inrichting, moesten er regels zijn over openbaarheid, verslaglegging, evaluatie van het zbo en andere toezichtmechanismen, en moest er duidelijkheid zijn over bedrijfsvoeringsaspecten en financiële verantwoording. Daarnaast was er aandacht voor een inlichtingenplicht voor zbo's. In het debat over de notitie 'functionele decentralisatie' had de Tweede Kamer hierom verzocht, zodat via de minister de Kamer op de hoogte kon worden gesteld wat betreft het reilen en zeilen van zbo's. Dales ontraadde dat met het argument dat het een aantasting van de zelfstandigheid van het orgaan zou zijn die de wetgever nu juist beoogd had toen tot instelling werd besloten, maar nu kwam er niettemin een beperkte plicht aan de minister. De laatste twee onderdelen hadden eerder al aanleiding gegeven te komen tot een zbo-lijst: openbaarheid van bestuur en rechtsbescherming (inclusief de functie van Nationale ombudsman) moesten ook steeds worden meegenomen bij verzelfstandigingsvoorstellen.

Daarnaast gebruikte het een typologie voor de indeling van zbo's van een onderzoeksgroep aan de Rijksuniversiteit Groningen, dat de motieven voor instelling had gedestilleerd uit instellingsregelgeving. Het gebruik van de typologie was descriptief, maar in latere stukken werd het meer en meer prescriptief.²⁸ Het toonde dat alle zbo's aan bepaalde randvoorwaarden moesten voldoen, maar dat de minister bij twee groepen daarnaast de hoofdlijnen kon bepalen en bij participatie-zbo's tevens kon interveniëren.

²⁸ C.P.J. Goorden, M.M. den Boer en F.K. Buijn, 1997, 'Zelfstandige bestuursorganen, verzelfstandiging en privatisering', *Vereniging voor Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn, p. 118.

Typologie voor de indeling van zbo's

Type	Positie minister	Samenstelling	Doelstelling	Taakkenmerk
Afgeschermd met onafhankelijke deskundigen	Randvoorwaarden	Deskundigen	Duidelijk; behartiging van één belang	Specifieke deskundigheid; isoleerbaar
Onpartijdig gezaghebbend	Randvoorwaarden + hoofdlijnen	Gezaghebbenden	Evenwichtige behandeling van individuele gevallen	Programmeerbaar; bijv. veel individuele beslissingen
Open type met belanghebbenden	Randvoorwaarden + hoofdlijnen + interventies	Belanghebbenden	Veel omvattend; consensus van meer belangen	Complex; verweven met andere bestuurlijke en maatschappelijke processen

Zie nota *Functioneel bestuur*, p. 24.

Nederlandse Emissieautoriteit

Omgeving zbo en agentschap sterk veranderd

Door Erik van Andel

Het klimaat- en energiebeleid in Nederland is volop in beweging. Het regeerakkoord geeft richting en partijen werken hard aan een Klimaatakkoord. Gericht op de langere termijn en nieuwe maatregelen om de 'jacht op tonnen CO₂-reductie' te openen, bouwt het beleid ook verder op bestaande instrumenten als de handel in CO₂-emissierechten en de inzet van hernieuwbare energie in het Nederlandse vervoer. De uitvoeringsorganisatie, belast met het toezicht en handhaving van die marktinstrumenten in Nederland, is de Nederlandse Emissieautoriteit, de NEa.

De NEa is een zbo en een baten- en lastenagentschap. De organisatie is opgericht in 2005, telt nu circa 60 fte, heeft een begroting van rond € 7 miljoen en kent sinds 2012 een bestuur dat het zbo vormt. Vorig jaar heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een evaluatie van het zbo uitgevoerd.

De omgeving van de NEa, zowel het zbo als het agentschap, is in het afgelopen jaar sterk veranderd. Niet alleen staat CO₂-reductie en hernieuwbare energie hoger op de beleidsagenda, ook is het eigenaarschap van de NEa met het klimaatbeleid verhuisd van het ministerie van IenM naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In de praktijk brengt die overgang veel met zich mee: meerdere opdrachtgevers, nieuwe sturingsrelaties, kwesties rond structurele financiering van opdrachten, financiële administratie en andere bedrijfsvoeringszaken die ontvlecht en opnieuw ingepast moeten worden bij de nieuwe eigenaar. De overgang is snel opgeschreven, maar het goed bereiken van de haven duurt wat langer.

Volgens de evaluatie van het zbo voert de NEa haar taken doeltreffend en doelmatig uit. Het EU-systeem van emissiehandel functioneert in Nederland goed en ook de regelingen voor energie in vervoer sinds 2011 worden goed geïmplementeerd. Essentieel is ook de samenwerking tussen het beleidsministerie en eigenaar enerzijds en de NEa anderzijds. Kennis en ervaring uit de praktijk van uitvoering, zelfstandig toezicht en handhaving bij de NEa vinden hun weg naar heroverweging en verbetering van de wettelijke regelingen. Voorbeelden hiervan zijn de initiatieven om regelgeving voor emissiehandel te vereenvoudigen en de signalering van risico's in de praktijk van de biobrandstofmarkt. Beide onderwerpen zijn bij uitstek grensoverschrijdend en Europees. Daarom is de inzet van de NEa als zelfstandige herkenbare autoriteit in internationale samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties voor de effectiviteit van het beleid van groot belang.

De evaluatie is aanleiding geweest om het bestuursmodel opnieuw onder de loep te nemen. Veranderingen zijn onder meer het opnemen van nieuwe taken en het ruimer benutten van data voor rapportages en onderzoek. De data die bedrijven aanleveren zijn door onafhankelijke derde partijen gevalideerd en vallen onder NEa-toezicht. Over de emissiecijfers in Nederland is geen discussie. Borging van betrouwbare informatie is een pijler onder het klimaat- en energiebeleid in de praktijk. Een wendbare, gespecialiseerde en zelfstandige organisatie waarin uitvoering en toezicht op enige afstand van beleid onder één dak wonen, blijkt te werken.

Steekhoudend ministerschap

De Tweede Kamer wilde ondertussen in het kader van bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing ook zelf informatie inwinnen over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Onder voorzitterschap van de al eerder genoemde Scheltema zoomde de Eerste Externe Commissie ministeriële verantwoordelijkheid onder meer in op dit begrip en zbo's. De commissie kwam met twee belangrijke voordelen van verzelfstandiging. Ten eerste vergrootte deze de *checks and balances* binnen het Nederlands bestuurlijk stelsel. Toepassing van de regels kon prima worden overgelaten aan uitvoeringsorganisaties, zolang de bewindspersoon nog steeds algemene regels kon stellen. Het tweede voordeel was voorkoming van het zogenoemde eindstationeffect: het gevaar dat een bewindspersoon werd overspoeld met een teveel aan 'ongeselecteerde en ongesystematiseerde punten van besluitvorming'.²⁹ Ministeriële verantwoordelijkheid was dan niet meer dan een fictie, waar de feiten niet meer mee in overeenstemming waren te brengen. De verantwoordelijkheid leggen bij een zelfstandige organisatie loste dit op. De commissie was wel kritisch over het toenmalig beleid. Er was onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, er bestond ondoorzichtige wetgeving en het ontbrak aan een consistente lijn. Er moest immers wel zijn voorzien in controle en coördinatie. Een samenhangend verzelfstandigingsbeleid zou moeten worden versterkt door 'een kaderwet', de publiekrechtelijke keuze moest leidend zijn en een goede controle was noodzakelijk. Voor dit laatste punt werden voorgesteld:

- De verplichting van een zbo tot het verschaffen van informatie en het uitbrengen van een jaarverslag;
- De instelling van een raad van toezicht;
- De benoeming van de directie voor een beperkte termijn;
- De regeling van de financiële verslaglegging en controle;
- De evaluatie van het functioneren van het zbo op gezette tijden.

Verantwoord verzelfstandigen

De commissie-Sint, genoemd naar voorzitter Marjanne Sint, toenmalig directeur interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorzieningen, verkende in opdracht van het beraad van de secretarissen-generaal welke problemen bij verzelfstandigingstrajecten een rol speelden. Op basis van

²⁹ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40 en 41, 45.

een analyse van de problemen kwam de commissie met aanbevelingen. Zo formuleerde de commissie een aantal denkstappen die systematisch moesten worden gevolgd om tot een gedegen afweging en motivering te komen bij de verzelfstandiging van overheidstaken. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën werden aangespoord bestaande bestuurlijke en financieel-beheersmatige denkkaders samen te brengen in één consistent kader voor verzelfstandiging. Terwijl in eerdere rapporten voornamelijk werd ingezoomd op de relatie minister-zbo, had de commissie-Sint veel oog voor de zbo's als groep ten opzichte van de rest van de rijksoverheid. Door te kijken naar 'bedrijfsvoering op maat' konden zbo's wel degelijk worden ingepast binnen het rijksoverheidsstelsel, in plaats van dat ze werden beschouwd als de buiten de departementen toevallig ook nog bestaande organisaties. Veel van de denkstappen die in het rapport werden genoemd, kwamen later in het beleid terug als te volgen stappen bij verzelfstandigingstrajecten. Ze werden zo concreet geformuleerd dat ze konden worden gebruikt als 'check list' of aan alles was gedacht.

De commissie stelde dat juridische structuren veel aandacht kregen ten koste van inhoudelijke en principiële vragen. De vorm en het 'hoe' werden sneller besproken dan democratische legitimiteit, de positie van de overheid in de samenleving en het primaat van de politiek. De commissie volgde hierbij de eerder uiteengezette lijn van de notitie 'functionele decentralisatie' onder Dales: is er een overheidstak en zo ja, hoort deze bij de rijksoverheid. De vervolgstappen waren echter concreter. De commissie stelde dat externe verzelfstandiging de uitzondering zou moeten zijn in verband met het belang van ministeriële verantwoordelijkheid en dat er vooral heel veel (praktische) redenen waren om van verzelfstandiging af te zien: binnen de departementale structuren was vaak meer flexibiliteit dan gedacht. Agentschappen, dat jaar 'uitgevonden', werden als goed alternatief gepresenteerd. De eerdergenoemde descriptieve typologie in de notitie 'functioneel bestuur' werd prescriptief: alleen als voldaan werd aan een van deze instellingsmotieven, mocht een zbo worden opgericht. Voor de zekerheid stelde de commissie mág en niet móét: het blijft altijd een afweging, geen afvinklijstje. Een uitzondering zouden organisaties kunnen zijn die in een stabiele omgeving zonder politieke gevoeligheid functioneerden; hierbij waren praktische overwegingen althans geen bezwaar.

Rapport ARK en Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's

In een onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 1995 constateerde deze dat het toetsingskader wel van waarde was, maar vaak niet werd gevolgd.³⁰ Zo ontbrak bijvoorbeeld een wettelijke basis voor een op de tien zbo's en waren de informatiestromen naar het ministerie slecht geregeld. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer kondigde het kabinet in het Kabinetsstandpunt 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen' van 3 mei 1995, een aantal maatregelen aan.

Ten eerste werden de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen tot stand gebracht. Deze vormden een concreet kader voor de inrichting van nieuwe zelfstandige bestuursorganen. De Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen werden in 1996 opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ten tweede werden reeds bestaande zelfstandige bestuursorganen doorgelicht aan de hand van het Rekenkamer-rapport en getoetst aan voornoemde Aanwijzingen. De Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen was begin 1997 gereed. In de Doorlichtingsrapportage kondigden de betrokken ministers per orgaan verbetermaatregelen aan. Deze maatregelen behelsden onder meer aanpassing van regelgeving aan de Aanwijzingen. De Doorlichtingsrapportage, zo deelde de minister van Binnenlandse Zaken bij de aanbieding ervan aan de Kamer mee, had het karakter van een voortgangsrapportage. De verantwoordelijke ministers zouden jaarlijks aan de Kamer rapporteren over de voortgang van de in het eigen departementale hoofdstuk aangekondigde maatregelen.

Ten derde werd – voorzichtig – de mogelijkheid van wetgeving geopperd. De Aanwijzingen, zo was het voornemen van het kabinet, zouden voorlopig worden toegepast. Door met deze eerste stap te beginnen, zou er ruimte zijn om zorgvuldig na te gaan hoe algemene wettelijke regels ter zake konden worden getroffen, rekening houdend met de behoefte aan differentiatie. Tevens zou dan kunnen worden overwogen of en in hoeverre deze regels voor bestaande zelfstandige bestuursorganen

³⁰ Kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3.

zouden moeten gelden, aldus het kabinet. Het kabinet gaf aan te denken aan het volgende minimumpakket bevoegdheden van een minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan:

- Een algemeen inlichtingenrecht voor de minister;
- Kennisneming van het jaarverslag en de jaarrekening;
- Vaststelling/goedkeuring van de begroting respectievelijk tarieven/heffingen;
- Het geven van algemene aanwijzingen of andere regels over de publieke taakuitoefening;
- Benoeming en ontslag van het bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan.

Grondwetswijzigingsvoorstel³¹

Op 28 december 1996 maakten de ministers van Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken een wetsvoorstel aanhangig ter advies bij de Raad van State. Het wetsvoorstel strekte ertoe bepalingen op te nemen in de Grondwet inzake zelfstandige bestuursorganen. Het voorstel werd niet met open armen ontvangen. De Raad van State achtte de discussie rondom zbo's nog niet uitgekristalliseerd en was van mening dat een wettelijke regeling naast de nieuwe Aanwijzingen inzake zbo's geschikter zou zijn dan een grondwettelijke regeling. Ook inhoudelijk kwam er het nodige commentaar. Met name de relatie tussen zbo's en publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties was daar onderwerp van discussie. Ook de Tweede Kamer was niet gecharmeerd van het grondwettelijk verankeren van zbo's. De Grondwet sprak immers alleen van openbare lichamen, oftewel publiekrechtelijke organisaties. Een privaatrechtelijke organisatie zou haar basis niet in de Grondwet kunnen vinden, ook niet als die publiekrechtelijke taken toegewezen zou krijgen. Net als de Raad van State deed de Kamer de suggestie om tot algemene regels inzake zbo's te komen alvorens overgegaan zou worden tot grondwetsherziening. Bovendien vond men het onverstandig om de voorbereiding en behandeling van een Kaderwet gelijktijdig te doen verlopen met een grondwetsherzieningsvoorstel. Het kabinet sloot zich daarbij aan en zegde toe op een later tijdstip de constitutionalisering van zbo's nogmaals te bezien. Het kabinet trok begin 1999 het wijzigingsvoorstel in. In 2000 werd de Kaderwet uiteindelijk ingediend.

³¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 629, nrs. 1–2.

Maar de weg was nog niet af

Kaderwet zbo's

Eind jaren tachtig ging het al kort over de Wob en de WNO en de praktische noodzaak een lijst met zbo's op te stellen. Het jaarverslag van 1998 van de Nationale ombudsman was voor het parlement een reden om nog eens extra druk te leggen op het schrijven van een Kaderwet zbo's.³² Uit het jaarverslag bleek dat de ombudsman zelf besloot welke instantie hij aanmerkte als zelfstandig bestuursorgaan, omdat hij een algemene regeling miste op dat terrein. Bovendien had hij geen overzicht over hoeveel zelfstandige bestuursorganen er waren. Met de wet was men al druk bezig. Toenmalig minister Bram Peper van Binnenlandse Zaken gaf in zijn reactie een klein inkijkje in het ambtelijk proces dat gaande was rondom de vorming van een Kaderwet zbo's. 'Daar gingen twee varianten over tafel. Om te beginnen een zware variant die – ik zeg het in mijn eigen onhandige bewoordingen – heel veel regelde in dat zeer gemêleerde veld van vormen van zbo's, en een lichte variant. Die zware variant was enigszins gemaltraiteerd in het interdepartementale verkeer. Dat woord 'gemaltraiteerd' moet wel een beetje speels worden geïnterpreteerd. Ik heb toen gezegd: laten wij eens de lichte variant uitwerken. Het is overigens niet zo dat die lichte variant minder heldere regelgeving op zou leveren dan de zware variant'.

Zeven jaar heeft het geduurd voordat de wet het parlementaire traject had doorlopen. De allereerste conceptversie was strikt en kwam niet door het interdepartementale circuit. De tweede poging redde het wel tot aan het parlement. Gedurende de parlementaire behandeling werd de wet behoorlijk aangepast. Zo werden de medeondertekeningsbevoegdheid voor BZK en het artikel dat zbo's verplicht hun jaarverslag ook aan het parlement te zenden toegevoegd. Er werden vragen gesteld over de bezoldiging van zbo-leden, over de wenselijkheid van raden van toezicht en over de reikwijdte van de wet; waarom alleen zbo's op centraal niveau? De bijdrage van prof. mr. Sjoerd Zijlstra verderop in de bundel gaat dieper in op de inhoud van de wet.

³² Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 2 en Handelingen II 1998/99, 26 445, 84.



Een herkenbare staat

In zowel de Miljoenennota 2003 als het Hoofdlijnenakkoord onder Balkenende I (2002-2003) werd aandacht besteed aan zelfstandige bestuursorganen. Het eerste document ging met name in op het stroomlijnen van de verzelfstandigingskaders, het tweede document pleitte voor een vergroting van de effectiviteit, slagkracht en 'luisterend vermogen' van de overheid. Als gevolg hiervan had het kabinet in 2003 behoefte aan een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). Het gaf IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau onder voorzitterschap van de eerder aangehaalde Kohnstamm de volgende opdracht: Hoe kan de uitvoering van rijkstaken op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van een eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid?

Een van de hoofdconclusies van de werkgroep was dat 'niet een welomschreven taak maar vooral de organisatie op afstand werd geplaatst'.³³ Wederom werd erkend dat het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hersteld diende te worden. Het moest duidelijk zijn waarover de minister verantwoording moest kunnen afleggen. Bovendien beval de werkgroep aan om problemen met sturing en beheersing aan te pakken en op te lossen door te investeren in de interne organisatie, maar ook door naar buiten gericht te zijn. De werkgroep was van mening dat veel zaken binnen ministeriële verantwoordelijkheid en binnen de ministeries konden worden geregeld. Indien onafhankelijke oordeels-

³³ Een herkenbare staat, p. 6.

vorming nodig was, diende alleen die specifieke taak verzelfstandigd te worden, niet een organisatie. Daarnaast was het uitgangspunt dat zbo's een publiekrechtelijke vorm behoorden te hebben, waarop de Wob, WNo, de Comptabiliteitswet en de Ambtenarenwet van toepassing waren. Wanneer er sprake was van certificeren, keuren en dergelijke (denk daarbij aan de APK-keurders), dan kon openbaar gezag toegekend worden aan privaatrechtelijke organisaties, mits daar kaders voor gesteld zouden worden.

De commissie-Kohnstamm keek echter ook fundamenteler naar het verzelfstandigingsdebat en stelde: 'De bestaande situatie wijkt vergaand af van de situatie die wenselijk is'. Drie varianten die ze aandroeg 'impliceren alle drie een trendbreuk, een cultuuromslag, een grote "omkering"'.³⁴ Dat was niets te veel gezegd. De eerste variant bepleitte een nadruk op onafhankelijkheid zoals bij planbureaus, die geheel onder ministeriële verantwoordelijkheid functioneren. Terwijl oordeelsvorming onafhankelijk kan optreden was er 'geen noodzaak [...] de organisatie als zodanig aan de ministeriële verantwoordelijkheid te onttrekken'.³⁵ Er was dus geen behoefte aan publiekrechtelijke organisaties met eigen rechts-persoonlijkheid, en eigenlijk was '[a]an een Kaderwet zbo's [...] geen behoefte'.³⁶ De regering kon het toenmalige wetsvoorstel intrekken. Variant twee introduceerde een nieuw type organisatie, de zelfstandige overheidsrechtspersoon (zor), als uitwerking van de mogelijkheid die het Burgerlijk Wetboek hiervoor bood. Uiteraard hoorde hier ook een Wet voor zor bij, waarbij het eerdergenoemde rijtje onderwerpen uit het rapport zouden moeten worden geregeld. Variant drie bood de ruimte om privaatrechtelijke zbo's te behouden wanneer het keuringsinstanties betrof. Een combinatie van de varianten bleek overigens ook mogelijk. Uiteindelijk is met deze varianten niets gedaan. Een zor bestaat niet. De concreet uitgewerkte voorstellen boden wel 'what if'-scenario's: wat als er inderdaad een grote omkering zou zijn gekomen die zbo's duidelijker ofwel binnen ofwel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid zou hebben geplaatst?

³⁴ Een herkenbare staat, p. 8.

³⁵ Ibidem, p. 31.

³⁶ Ibidem, p. 35.

De werkgroep stuurde haar reactie ook aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. Op zijn beurt stuurde de ROB een brief aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.³⁷ De ROB ging er in diens reactie van uit (in andere van zijn adviezen overigens ook) dat beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid problematisch zou zijn en zbo's dat per definitie dus ook zouden zijn. Niettemin waren er goede redenen om toch een zbo in te stellen, van uitvoeringsvraagstukken tot het nemen van onafhankelijke besluiten. De ROB stipte nogmaals het punt aan dat zbo's geen constitutionele basis hadden, maar dat bij instelling de wetgever had kunnen oordelen over de wenselijkheid hiervan. Ook was de ROB kritisch op de manier waarop de werkgroep het onderzoek verrichtte. Zo had de werkgroep geen onderzoek gedaan naar het feitelijk functioneren van zbo's en de beschikbare brokken informatie zoals evaluaties nauwelijks benut.

Het kabinetsstandpunt, deels leunend op het ROB-briefadvies, ging niet mee in de opvattingen en oplossingen van de commissie. Het stelde juist dat horizontalisering, oftewel betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld, een belangrijke rol speelde in het toezicht op zbo's. Een te grote mate van overheidstoezicht of een ontkenning van het maatwerk dat noodzakelijk was, miskende dit belang. Niettemin had het kabinet wel oog voor een duidelijker model tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer: deze zou verder moeten worden uitgewerkt zodat 'betrokken spelers het spel zo goed mogelijk [...] spelen'.³⁸ Spelregels moesten immers niet alleen worden vastgesteld, maar ook worden nagevolgd. Dit betekende niet dat het kabinet enkele adviezen van de commissie niet overnam. Het gaf aan zbo's op grond van regelgebonden uitvoering niet meer op te richten en de overheid zou geen stichtingen moeten (doen of mede) oprichten. Wanneer dit toch gebeurde, moest dit aan de hand van een nog op te stellen kader.

³⁷ ROB, brief van 21 december 2004 aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

³⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 25 268, nr. 20, p. 6.

Zbo's binnen kaders³⁹

Onder leiding van Ronald Gerritse, toenmalige secretaris-generaal van Financiën, heeft het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen het rapport opgesteld waarlangs alle zbo's die in 2007 bekend waren, zijn gelegd. In het rapport werden adviezen gegeven per zbo welke artikelen uit de Kaderwet gerechtvaardigd uitgesloten zouden moeten kunnen worden en een beoordelingskader aan de hand waarvan besloten kon worden tot het afwijken van bepaalde artikelen.

Een belangrijk effect van het rapport-Gerritse is dat er criteria worden gegeven waardoor een zbo niet onder de Kaderwet hoeft te worden gebracht. Dit betreft de zbo's die aan de volgende cumulatieve randvoorwaarden voldoen:

- slechts voor een kleiner deel van de activiteiten is sprake van een publieke (zbo-)taak; de instanties hebben vrijwillig gekozen voor uitvoering van deze taak;
- de taak betreft het verrichten van keuringen/certificaties/beoordelingen, op verzoek van individuele klanten die verplicht zijn deze te laten uitvoeren;
- de instanties worden niet gefinancierd uit de Rijksbegroting; zij verlenen een dienst, waarvoor de ontvanger van de dienst rechtstreeks betaalt;
- de instanties opereren in concurrentie, of ondergaan 'dreiging' van potentiële concurrentie doordat aanwijzing open staat voor elke instantie die zich kwalificeert.

Denk hierbij aan APK-keurders of aan keurders op grond van de Arbeidsomstandighedenwet of de Warenwet die kijken naar de kwaliteit van veel dagelijkse gebruiksvoorwerpen of handelingen zoals vuurwerk, gastoestellen of de arbeidshygiëne. Het rapport borduurde verder voort op eerder vastgelegde uitgangspunten in een *Herkenbare Staat* van de commissie-Kohnstamm en in *Verantwoord Verzelfstandigen* van de commissie-Sint, maar ook in de Aanwijzingen inzake zbo's en zelfs de nota functioneel bestuur. Nog steeds wordt het rapport van Gerritse benut bij voornemens tot verzelfstandiging of voornemens een bepaald artikel van de Kaderwet uit te zonderen.

³⁹ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 46, bijlage 1.

Stichting Raad voor Accreditatie

Vertrouwen belangrijk voor afnemer en leverancier

Door Willemijn Noordhoek en Jan van der Poel

De Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) is in 2010 door de Nederlandse overheid aangewezen als de nationale accreditatie-instantie. De RvA valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De RvA accrediteert op basis van internationale ISO-normen organisaties die keuren, testen, kalibreren, certificeren en verifiëren. De RvA is een zelfstandig bestuursorgaan en lid van de *European cooperation for Accreditation*.

- **Wat is accreditatie?**

Accrediteren betekent letterlijk vertrouwen geven. Zowel in Nederland als op het internationale speelveld willen afnemers ‘blindelings’ kunnen vertrouwen op de kwaliteit en veiligheid van geleverde producten en diensten. Dit is niet alleen belangrijk voor de afnemer (zijnde een bedrijf of de consument) maar ook voor de leverancier: het versterkt zijn positie in de markt. Geaccrediteerde certificaten en rapporten worden wereldwijd erkend als waarborg voor conformiteit. Accrediteren is het bevestigen van de deskundigheid, onafhankelijkheid en het verbetervermogen van organisaties die deze certificaten en rapporten afgeven (conformiteits-beoordelende instanties). Accreditatie draagt bij aan het vertrouwen in het handelsverkeer en acceptatie van deskundigheid van organisaties die aan deze wettelijke regelingen moeten voldoen. Dit geldt voor zeer uiteenlopende werkgebieden; gezondheid, milieu, bouw, energie, voeding, transport, financiën enzovoort.

- **Accreditatie in een digitale samenleving**

De snelheid van veranderingen en innovaties lijkt alleen maar toe te nemen. Hoe kan accreditatie bijdragen aan vertrouwen van onze samenleving hierbij? Voor het bedrijfsleven is het vaak niet eenvoudig om aan te tonen dat innovaties veilig zijn. Dit ligt niet alleen aan het bedrijfs-

leven maar zeker ook aan de samenleving die immers nog geen criteria (lees: normen) heeft ontwikkeld om de veiligheid aan te toetsen. Normen voor specifieke producten en diensten lopen daarmee altijd achter op wat er in de markt beschikbaar is. Dit betekent echter niet dat niets mogelijk is. Integendeel. Bedrijven kunnen immers zelf hun verantwoordelijkheid nemen en uitleggen waar hun producten of diensten voor staan en hoe zij vaststellen of die claims worden waargemaakt. Een onafhankelijke derde kan dan nog steeds beoordelen of bedrijven dat op de juiste manier vaststellen. Dat kan de samenleving of bedrijfsleven vertrouwen geven. Soms kun je niet veel meer dan de methode, de manier van vaststellen, tegen het licht houden om te zien of die reproduceerbaar is en zou kunnen leiden tot het onderbouwen (valideren) van de geclaimde product- of proceseigenschappen. Zelfregulering op basis van private normen kan daarmee een prima opstap zijn voor flexibele vormen van wetgeving: wetgeving die mee kan ademen met innovatie uit de praktijk.

- **RvA & governance**

De RvA mag en moet in hoge mate van zelfstandigheid functioneren, maar toezicht op het werk en advies van buitenaf is hierbij van groot belang. Dit toezicht en advies garandeert de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de RvA en levert een kritische toets voor de activiteiten en bedrijfsvoering. Alle belanghebbenden (onder meer EZK, andere overheden, klanten van de RvA, directe klanten van de conformiteitsbeoordelende instanties, schemabeheerders en wetenschappelijke instituten) zijn dan ook vertegenwoordigd in het Adviespanel Belanghebbenden. Dit is een belangrijk adviesorgaan dat de RvA gevraagd en ongevraagd adviseert over het te voeren beleid en de onpartijdigheid van de RvA waarborgt in de ontwikkeling van dit beleid. Digitalisering was een van de belangrijke gespreksonderwerpen van het Adviespanel Belanghebbenden in de afgelopen periode. Dit blijft een prominent thema op de agenda. EZK ziet erop toe dat de RvA voldoet aan de relevante bepalingen uit de Kaderwet en de eisen van de Europese Verordening 765/2008. Er vindt hierover op regelmatige basis overleg plaats tussen de RvA en het ministerie en de lijnen zijn kort. De RvA neemt het ministerie mee in de inhoudelijke lijn, maar bepaalt nadrukkelijk zonder invloed van het ministerie zijn eigen koers. Voor de informatie-uitwisseling is een communicatieprotocol opgesteld.

Met zijn honderd medewerkers en meer dan vijfhonderd freelance assessoren zet de RvA zich dagelijks in om positief bij te dragen aan het borgen van het maatschappelijk vertrouwen in producten en diensten. Dit betekent overigens niet dat er niets fout kan zijn; 100% naleving of 0% risico bestaat immers niet. Dit vraagt om adequaat verwachtingsmanagement en communicatie. De RvA heeft daarom sinds 2016 verschillende verbeterinitiatieven genomen op het vlak van communicatie en informatie-uitwisseling met inspecties (zoals de Inspectie SZW en ILenT) en andere overheidsgeledingen.

Herpositionering zbo's en de Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

In het regeerakkoord van 2012 onder Rutte II was opgenomen dat van alle zbo's nagegaan zou worden of de zbo-vorm de meest geëigende was. De aanleiding hiervoor was het aloude vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid: wanneer wordt doorkruising van ministeriële verantwoordelijkheid toegestaan? Het regeerakkoord gaf ook richting aan een soort referentiekader voor de departementen met betrekking tot verzelfstandiging, die in de volgende beleidslijn vertaald is:

- er dient per zbo een afweging gemaakt te worden of de publieke taak van het zbo binnen het private domein kan worden uitgevoerd dan wel dat deze binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd;
- indien de taak binnen het publieke domein moet worden uitgevoerd, zou deze in beginsel moeten worden ondergebracht bij een agentschap, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken;
- als de uitvoerende organisatie een zbo moet zijn, zou dat zich in beginsel moeten kunnen beperken tot het bestuur. Eigen rechtspersoonlijkheid is dan niet nodig.

Johan de Leeuw kreeg via ABDTOPConsult de opdracht een doorlichting van alle zbo's te doen.⁴⁰ Hij deed dat vanuit vier perspectieven: ministeriële verantwoordelijkheid, ordening, kostenbesparing en professionalisering. Naar aanleiding van deze rapportage is voor een aantal zbo's de vormgeving veranderd. Zo is het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting opgeheven en is de Centrale Commissie voor de Statistiek opgehouden te bestaan als raad van toezicht op het CBS.

Naar aanleiding van het rapport van De Leeuw heeft het ministerie van BZK de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' opgesteld die een nadere uitwerking geeft van de governancerelatie tussen zbo en departement. Meer informatie hierover, met een uitweiding over het driehoeksmodel tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, is te vinden in de gezamenlijke bijdrage van Financiën en BZK, later in de bundel.

Het rapport-De Leeuw is de laatste grote doorlichting van zbo's geweest. De eerste evaluatie van de Kaderwet zbo's richtte zich met name op de implementatie van deze wet, waar alle ministeries druk mee bezig waren. Uit de tweede evaluatie volgen ook geen grote stelselwijzigingen. Zowel grote als kleine organisaties hebben tijd nodig om inhoudelijke beleidswijzigingen door te voeren die horen bij een kabinetswisseling. Als daarbij steeds opnieuw iets dient te veranderen in de organisatiestructuur, verschuift de aandacht bij het zbo van het primair proces naar de bedrijfsvoering. Dat kan niet de bedoeling zijn. Op dit moment wordt wel veel aandacht besteed aan de opbouw van een goede relatie tussen zbo en departement, waarbij steeds het goede gesprek op het juiste ambtelijke of bestuurlijke niveau gevoerd moet worden.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79, bijlage.



Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging

In 2013 publiceerde de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging haar rapport 'Verbinding Verbroken?'. De POC concludeerde dat de bestaande kaders voor verzelfstandiging met name ingegeven waren door juridische, bestuurlijke en economische afwegingen. Aandacht voor de rol van het parlement in een verzelfstandigingstraject werd gemist. Om die reden besloot de commissie om zelf een besliskader op te stellen, aan de hand waarvan het parlement kan debatteren over mogelijke verzelfstandigingen. De commissie heeft haar bevindingen gebaseerd op oudere besliskaders en op basis van interviews met onder andere Herman Tjeenk Willink, Saskia Stuiveling, Gerrit Zalm en Johan Remkes.⁴¹ Ook werden oud-Kamerleden geïnterviewd die de discussie over de nota 'functionele decentralisatie' begin jaren negentig gevoerd hebben.

⁴¹ Kamerstukken I 2012/13, C, D, p. 3.

Centraal Bureau voor de Statistiek

Onafhankelijk als zbo, voor en door de overheid

Door Arjan de Jong

De maatschappij verandert in hoog tempo onder invloed van de toegenomen digitalisering. Als gevolg van technologische ontwikkelingen neemt de hoeveelheid beschikbare data explosief toe. Alle activiteiten zowel online als in het maatschappelijk verkeer worden in toenemende mate geregistreerd via allerlei apps en sensoren. Er komen dan ook steeds meer gedetailleerde data beschikbaar. En dat aanbod creëert vraag.

Steeds meer organisaties, zowel binnen als buiten de overheid, hebben de behoefte om hun strategie, beleid en uitvoering te baseren op feiten en meetgegevens: datagedreven werken dus. Dat biedt ondernemers kansen voor allerlei nieuwe producten en diensten.

Door de groeiende hoeveelheid informatie in de samenleving is het echter steeds moeilijker om vast te stellen welke informatie kwalitatief goed en betrouwbaar is. Daarnaast is op sommige terreinen sprake van een sterke concentratie van zeer veel data bij enkele zeer grote bedrijven. Er ontstaat een onwenselijke situatie wanneer overheden van deze partijen afhankelijk zouden zijn bij de bepaling van hun beleid.

Een goed functionerende overheid kan niet zonder objectieve en kwalitatief hoogwaardige data. De overheid, zowel op centraal als op decentraal niveau, moet in staat worden gesteld haar besluitvorming democratisch te legitimeren. Daarvoor is het nodig dat informatie waarop overheidsbeleid wordt gebaseerd, onafhankelijk tot stand komt en methoden transparant zijn. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) speelt als instituut met veel kennis, veel data en een onafhankelijke positie als zbo met een eigen wettelijke basis een belangrijke rol om te voorzien in die behoefte van overheden.

De wetgever heeft het CBS goed geëquipeerd voor zijn taak. Zo heeft het CBS de bevoegdheid om de informatie die het nodig heeft voor zijn statistieken op te vragen bij bedrijven en instellingen en heeft het kosteloos toegang tot alle registraties van overheidsinstellingen. Het CBS is daarmee het dataknooppunt van de overheid.

Deze unieke positie schept verplichtingen. Alle uitkomsten van CBS-onderzoek zijn gratis toegankelijk via StatLine, de online output-database van het CBS en ook als open data via het StatLine-open data-portaal. De informatie kan interactief worden geraadpleegd en in de vorm van tabellen of grafieken worden gedownload, maar ook geautomatiseerd via *application programming interfaces (API's)* worden gebruikt voor bedrijfsmatige toepassingen. Via de website wordt de informatie daarnaast via nieuwsberichten, artikelen, grafieken, animaties en video's toegankelijk gemaakt voor een breed publiek. Bovendien deelt het CBS zijn kennis en expertise graag met andere overheden.

Een behoefte van gebruikers van CBS-data is dat de rol die het CBS heeft als dataknooppunt en statistiekproducent van en voor de overheid verder wordt uitgebreid. Er zijn diverse vormen van diensten die het CBS uitvoert op basis van de kennis en ervaring die het CBS heeft. Nieuwe innovatieve ontwikkelingen kunnen de diensten verbreden of verdiepen.

Het CBS beschikt voor het uitvoeren van zijn taak over een groeiende hoeveelheid microdata. Deze data zijn veelal afkomstig van andere overheidspartijen. Het CBS bewaart de bestanden voor de eigen taak, maar deze kunnen ook worden opengesteld voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek. Daarvoor is een toekomstvast datamanagement, goede vindbaarheid via duidelijke metadata en een zorgvuldig proces voor hergebruik ingericht. Combinatie van databronnen geeft nog rijkere bestanden en nog meer mogelijkheden.

Er zijn inmiddels technieken beschikbaar waarbij de data niet behoeven te worden verplaatst, de zogenaamde datavirtualisatie, en dat wordt steeds belangrijker met het oog op onder meer de privacy. Het efficiënt en veilig uitvoeren van deze werkzaamheden vergt de inzet van nieuwe, geavanceerde datatechnologieën. Het CBS wordt zo steeds meer een overheidsbreed *shared service center* voor statistische informatie. Ook op die manier wordt voorzien in de behoefte van de samenleving.

Actueel vraagstuk: Sui Generis

27 jaar na het verschijnen van de nota 'functioneel bestuur' zijn er vele ontwikkelingen geweest op het gebied van wet- en regelgeving ten opzichte van zbo's en agentschappen. Ook zijn er nieuwe vormen van organisaties ontstaan die niet binnen die kaders passen. De term *sui generis* (enig in zijn soort) wordt op verschillende wijze gebruikt, afhankelijk van een juridisch of beleidsmatig kader. De term wordt gebruikt voor een organisatie die volgens beleidsmakers uniek is. Dit is in tegenstelling tot verzamelingen of categorieën van organisaties die volgens hen hetzelfde zijn, bijvoorbeeld agentschappen of rwt's. De beleidsmaker bepaalt welke eigenschappen van een organisatie maakt dat ze wel of niet gelijk is aan andere. Dit kan ertoe leiden dat een organisatie alleen nog maar wordt beschouwd in het licht van diens bijzondere eigenschappen, terwijl de relatie met andere organisaties daarbij vergeten lijkt.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen 'rechtspersoon' *sui generis* en 'organisatie' *sui generis*. De eerste term vindt zijn oorsprong in het Burgerlijk Wetboek, waarin wordt vermeld welke organisaties rechtspersoonlijkheid bezitten. Het eerste lid van artikel 2 van Boek 2 van

het Burgerlijk Wetboek luidt: 'De Staat, de provincies, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.' De Staat is de Staat der Nederlanden; alle publiekrechtelijke zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid maken hiervan deel uit, evenals de Hoge Colleges van Staat, de hele rechterlijke macht en veruit de meeste adviescolleges. De Staat is één element, maar een verzameling. De andere genoemde openbare lichamen zijn verzamelingen van meerdere elementen: zo zijn er twaalf provincies, 355 gemeenten en 21 waterschappen. Binnen een verzameling wordt geen onderscheid gemaakt tussen de elementen: juridisch zijn ze allemaal hetzelfde.

Lid twee van datzelfde artikel luidt: 'Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.' Het zijn deze organisaties die rechtspersonen sui generis zijn. Voor alle duidelijkheid: alle rechtspersonen die bij of krachtens een wet worden opgericht zijn afzonderlijke rechtspersonen sui generis. Het is dus niet een verzameling rechtspersonen sui generis, maar allemaal afzonderlijke elementen, die verschillend van elkaar kunnen zijn. Zij (kunnen) verschillen van elkaar in hun interne organisatie, die per instellingswet verschillend is vormgegeven. Om toenmalig minister van Justitie Beerman te parafaseren: elk rechtspersoon sui generis wordt geregeerd door zijn eigen instellingswet. Dit betekent dat iedere publiekrechtelijke rechtspersoon, niet zijnde de Staat, waartoe een zbo behoort, een sui generis-rechtspersoon is, evenals de Nationale Politie, nu deze rechtspersoonlijkheid bezit. Voor de praktijk betekent dit overigens niets: er is maar één type rechtspersoonlijkheid. Het is een eigenschap die het mogelijk maakt deel te nemen aan het maatschappelijk (civielrechtelijk) verkeer.

Waar de 'rechtspersoon' sui generis nog een juridische oorsprong heeft, ontbreekt deze voor de term 'organisatie' sui generis. Het begrip bestuursorgaan kent nog wel een juridisch houvast, artikel 1:1, lid 1 van de Awb, maar hier worden twee categorieën genoemd: een publiekrechtelijk orgaan of een privaatrechtelijk orgaan, met openbaar gezag bekleed. Er bestaat, juridisch, geen 'bestuursorgaan' sui generis. Sterker nog, een definitie voor 'organisatie' sui generis en 'bestuursorgaan' sui generis ontbreekt geheel. Hoe aantrekkelijk het ook klinkt voor de beleidsmaker

om bijzondere organisaties op een hoop te gooien en te bezien als enig in hun soort (voor zover dat al geen contradictio in terminis is), is elke poging gedoemd te mislukken. Een organisatie is namelijk nooit sui generis in al haar aspecten. We noemen allerlei organisatie sui generis (Openbaar Ministerie, Nationale Politie), maar die kwalificatie niet altijd gekoppeld is aan rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid is slechts een kenmerk van een organisatie. Het kan echter soms om bijvoorbeeld politieke redenen wenselijk zijn om organisatie de enige in zijn soort te maken.

Het is wenselijk organisaties in verzamelingen onder te brengen, want BZK-beleid omtrent zbo's moet worden gemaakt op verzamelingen, niet op een enkele organisatie. Ook moet een organisatie niet denken dat de vermeende uniciteit betekent dat zij zich aan bepaalde wet- of regelgeving niet hoeft te houden. Daarom zijn veel organisaties sui generis toch gevat in een verzameling, op grond van het bestuursorgaan dat ze herbergen, en is er op hen een kaderwet van toepassing. Daarbinnen kan wel sprake zijn van een erkenning van verschillen. De principes kunnen dan anders worden uitgevoerd en niet genegeerd. Bovendien kunnen organisaties op de punten waarop ze overeenkomen van elkaar leren en met elkaar samenwerken. Een sui generis-organisatie hoeft het niet alleen niet te doen.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*‘Dat wat moeilijk meetbaar is... Dat is nu net de
meerwaarde van onze samenwerking’*

Door Karin Lagendijk en Floor Vreeswijk



In gesprek met Gerhard Hagedoorn (UWV, afdelingshoofd Planning en control – Strategie, beleid en kennis) en Natasja Moritz (SZW, taakveld eigenaarschap zbo's, coördinator UWV) over de samenwerking tussen eigenaar en opdrachtnemer.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is sinds 2002 verantwoordelijk voor de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen en voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. UWV doet dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). UWV heeft expertise, kennis en ervaring binnen vier kerntaken: werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer.

Invulling rol vraagt continu aandacht

SZW is zowel eigenaar als opdrachtgever van het UWV. Deze rollen zijn binnen het ministerie functioneel gescheiden en belegd bij verschillende directies. SZW investeert in het nog meer versterken van de eigenaars- en opdrachtgeversrol, bijvoorbeeld via het rapport 'Versterking eigenaarschap'. Dit rapport heeft geleid tot concrete verbeteracties die hun vruchten afwerpen. Zo is de eigenaarsadvisering steviger ingericht: het eigenaarsteam fungeert intern nog meer als een 'frontoffice' waar advisering vanuit verschillende perspectieven (zoals het CIO office en de afdeling financieel-economische zaken) samenkomt.

Zowel UWV als SZW beamen dat de invulling van de drie rollen door de spelers 'in het wereldje' over het algemeen duidelijk is. Tegelijkertijd is het misschien niet eens zo zeer interessant hóé de rollen precies uitgetekend zijn, maar gaat het er vooral om op welke manier de rollen worden nageleefd in de praktijk. Een samenwerking bestaat uiteindelijk altijd uit interactie tussen mensen: '*We voeden elkaar constant op*'. Het valt of staat met intenties, openheid en of een gezamenlijke stip aan de horizon voldoende wordt gedeeld.

Samen voor de burger

Deze gezamenlijke stip aan de horizon krijgt veel aandacht van SZW en het UWV. Steeds meer wordt vanuit de eigenaar geïnvesteerd in het gezamenlijke gesprek over de strategie voor de toekomst. In strategische werkconferenties, die vooralsnog drie keer per jaar plaatsvinden, voeren de top van UWV en SZW het gesprek over toekomstige ontwikkelingen bij het zbo. Tijdens deze werkconferenties wordt – met eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer – nagedacht over wenselijk beleid (de 'wat'-vraag) en in hoeverre het UWV voldoende in staat is om dit beleid uit te voeren (de 'hoe'-vraag). Er wordt vooruitgekeken naar wenselijke en noodzakelijke investeringen in bijvoorbeeld ICT, personeel en huisvesting.

Het voeren van ‘het goede gesprek’, ook op andere tafels dan de werkconferentie, krijgt veel aandacht. De juiste thema’s komen op tafel, waarbij er aandacht blijft voor een goede balans tussen de hoofdlijn en de details: *‘Het politieke risico zit altijd in ons achterhoofd. Het is daardoor voor het departement soms zoeken tussen het respecteren van de zelfstandigheid van het UWV en sturing op hoofdlijnen en om niet te snel in het ‘hoe’ te treden, waar er uitdagingen of incidenten zijn’*. De ambitie van zowel UWV als SZW is om zoveel mogelijk constructief en niet vanuit ‘damage control’ het gesprek te voeren. Het is van belang om constant verbinding te houden en in elkaar te investeren, zodat je weet wat er speelt en weet dat je op elkaar kunt rekenen wanneer dat nodig is. Deze investering is soms moeilijk meetbaar, maar wel de meerwaarde van de gezamenlijke inzet van UWV en SZW als eigenaar.

De ‘z’ van zbo

In 2002 is een aantal uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid samengevoegd tot het UWV. Deze samenvoeging en overgang naar een zbo-status is best een omslag geweest. Veel zbo’s zijn ontstaan omdat de centrale overheid taken op afstand plaatste. Bij UWV is dat eigenlijk andersom. De uitvoeringsorganisaties waaruit het UWV is ontstaan, waren met name organisaties die de administratie uitvoerden van private bedrijfsverenigingen. De relatie met ‘Den Haag’ wijzigde met de zbo-status behoorlijk. In de beginjaren werd een begroting bijvoorbeeld nog weleens op een Haags bureau neergelegd, en was het even wennen om rekening te moeten gaan houden met financiële en beleidsmatige kaders uit Den Haag. Er werd veel op de ‘z’ van zbo gehamerd. Dat is nu minder, en UWV is zich goed bewust van de continue aanwezigheid van een politieke schil. Dat blijft uiteindelijk altijd een leidend kader waarbinnen de dienstverlening wordt uitgevoerd. Het UWV laveert zich hier doorheen zonder zijn kerntaak uit het oog te verliezen: het bedienen van de burger. De eigenaar speelt hierin een belangrijke rol voor het UWV: *‘De eigenaar gaat voor ons staan, ook richting opdrachtgevers’*.

Conclusie

Uit deze geschiedenis blijkt dat er om de zoveel jaar op een andere manier met zbo's om werd gegaan. Zoals Tjeenk Willink in zijn algemene beschouwingen van de Raad van State-jaarverslagen schreef, werd er onder meer verzelfstandigd vanuit bureaucratisch-bedrijfsmatige logica. Bureaucratisch omdat er sprake is van een normatieve sturing op ambtenaren, en bedrijfsmatig, omdat er aan de hand van meetbare professionele maatstaven gewerkt dient te worden.

De overheid zou doelmatiger en doeltreffende zijn door bepaalde taken op afstand te zetten, zodat de minister dat werk niet meer hoefde te verrichten. In de jaren negentig kwam de nadruk sterk te liggen op de *staatsrechtelijke* aspecten van zbo's: wat zijn democratische controlemogelijkheden en hoe passen zbo's in een democratische rechtsstaat? Nadat de Kaderwet zbo's door de Tweede Kamer werd aangenomen, werd gepoogd de contacten met zbo's te verbeteren. Zo zijn de handreikingen ter verduidelijking van de Kaderwet in samenspraak met de zbo's geschreven.

Ook werd er meer *bestuurskundig* nagedacht: hoe kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor zbo's invullen in de praktijk? Dit mondde uit in een rollenscheiding tussen de eigenaar en opdrachtgever, net zoals dat voor agentschappen gold. De positionering van het zbo binnen het veld waarin het opereert is ook van belang: de samenwerking met dit veld kan waardevolle expertise opleveren, maar kan niet ten koste gaan van de vertrouwensband tussen zbo en ministerie. Een zbo is immers niet primair een belangenvereniging of een doorgeefluik, maar een organisatie met een publieke taak. Het zbo moet zich zelfstandig naar derden toe kunnen gedragen.

Gedurende het kabinet-Rutte II lag de focus op *bedrijfsvoering*. De vraag was hoe de overheid zo doeltreffend en doelmatig mogelijk kon werken. Er zijn Shared Service Organisaties opgericht die meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties konden bedienen. Aangezien aanbestedingsregels redeneren vanuit rechtspersonen, kon het grootste deel van de zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid er niet zonder meer gebruik van maken. Vanuit het parlement rees de vraag of er voor die zbo's niet ook een oplossing kon komen. Dat heeft geleid tot een wijziging van de Kaderwet zbo's.

De vraag is welke focus het zbo-dossier de komende jaren zal krijgen of moet krijgen. Alle bovenstaande cursief gedrukte thema's blijven van belang en de vragen die ze oproepen blijven legitiem: Waarom willen we verzelfstandigen? Hoe passen zbo's in het Nederlandse staatsrecht? Hoe houdt de minister toezicht op zbo's? Hoe kunnen we overheidstaken zo doelmatig en doeltreffend mogelijk laten uitvoeren? Naast deze oude vragen, zijn er ook nieuwe vragen om nader te bestuderen. Door de (territoriale) decentralisatie van bepaalde overheidstaken moeten gemeenten meer samenwerken met zbo's. De gemeenteraad kan de minister die eigenaar van het zbo is niet ter verantwoording roepen, dus wat betekent dat voor ministeriële verantwoordelijkheid? Gemeenten kunnen bovendien, als uitgangspunt, geen invloed hebben op de benoeming van bestuurders van een zbo. Ook zijn er technische vraagstukken. Zijn uitvoeringsorganisaties in staat om met de digitalisering mee te ontwikkelen, wanneer zij regelmatig te maken krijgen met beleidswisselingen en bezuinigingen? Hoe kun je als opdrachtgevend departement rekening houden met de technische capaciteiten van een uitvoeringsorganisatie? Hoe het parlement controle kan houden op zbo's is de afgelopen decennia behoorlijk vormgegeven, maar wat betekent de zbo-vorm voor de burger? Helpt de organisatievorm om de burger te dienen, of is het juist een wirwar van verschillende organisaties geworden?

De uitdaging zal zijn om de verschillende invalshoeken in het beleid samen te laten komen. Het is immers belangrijk om enerzijds de (al dan niet fictieve) ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen en anderzijds taken zo goed mogelijk uit te laten voeren vanuit een één-loket gedachte voor de burger. Wetten en regels zijn er om voor stabiliteit en bescherming te zorgen, maar zorgen aan de andere kant soms voor te rigide kaders. De coördinerende taak van BZK geldt altijd als kabinetsbeleid: enerzijds moeten alle ministeries zich eraan houden, anderzijds werkt BZK ook met de ministeries, die soms meer in de praktijk staan, samen om de kaders goed te laten functioneren. De vraag daarbij is of er altijd in (wettelijke) kaders vastgelegde bevoegdheden nodig zijn om de (coördinerende) taak te vervullen. Een open houding richting elkaar en een erkenning van ieders rol en belang helpen om taken zo goed mogelijk uit te voeren en de burger zo goed mogelijk te bedienen.

Wat wordt het paradigma van de komende jaren? Waarop moet de focus komen te liggen? Het wordt steeds belangrijker om in gezamenlijkheid aan maatschappelijke opgaven te werken. Dat betekent dat er gebouwd moet worden aan goede relaties en constructieve samenwerkingsverbanden tussen departement en zbo. Misschien is de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende geborgd met de toepassing van de Kaderwet en wordt het zaak dat we verder gaan kijken dan de verantwoordelijkheidsgrenzen, maar werken aan een sterker saamhorigheidsgevoel.

De toekomst is uiteraard lastig te voorspellen, hoewel er wel enige dilemma's en trends zijn. Hieronder worden enkele onderwerpen waarbij dat het geval is, nader uitgelicht. Wat betreft de rechtsvorm is het zo dat er een beweging is naar omvormingen van privaatrecht naar publiekrecht en van eigen rechtspersoonlijkheid naar verlies ervan. Dit is ook beleid, omdat publieke taken in beginsel publiekrechtelijk moeten worden vormgegeven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan 'sui generis'-organisaties, ofwel organisaties die enig in hun soort zijn. Wat 'enig' is, wil echter nog wel eens verschillen en het helpt voor de discussie om het begrip te verduidelijken. Dat maakt het mogelijk te begrijpen dat organisaties altijd overeenkomsten met andere hebben en dus van andere organisaties kunnen leren en met hun kunnen samenwerken. Als derde kan men nadenken over de constitutionalisering van de zbo's; de CZW-bijdrage gaat hier verder op in. Als belangrijke onderdeel van de overheid, blijft de vraag of dat zijn reflectie moet krijgen in de Grondwet altijd spelen. Een laatste belangrijke ontwikkeling, de samenwerking tussen zbo's en ministeries, komt terug in de conclusie.

Fonds podiumkunsten

Belangrijke rol voor de adviseurs

Door Marianne van de Velde

De overheid draagt met subsidies bij aan de ontwikkeling van kunst en aan brede toegankelijkheid daarvan voor burgers. In dat verband zijn er zes speciale zbo's, elk voor een eigen deel van het kunstenveld. In de podiumkunsten (muziek, theater, dans en muziektheater) is dat het Fonds Podiumkunsten.

De podiumkunsten worden gekenmerkt door een breed spectrum aan financiers: gemeenten en provincies zorgen voor presentatie en distributie (zoals schouwburgen en concertzalen) en het rijk investeert in een kwalitatief hoogstaand en veelzijdig aanbod (waaronder dans- en theatergezelschappen en ensembles).

Het Fonds Podiumkunsten vult een deel van de rijksrol in. Het Fonds overziet de hele 'keten' van podiumkunsten en heeft de opdracht om het scheppen, produceren, presenteren en afnemen van podiumkunsten mogelijk te maken door middel van subsidies. Anders geformuleerd houdt het Fonds Podiumkunsten zich bezig met het midden- en kleinbedrijf en 'research & development' van de podiumkunsten.

In 2017 verstrekke het Fonds 878 subsidies, variërend van individuele subsidies voor muzikanten (dat kan variëren van componisten tot popmuzikanten) of het schrijven van een theatertekst, ontwikkeltrajecten voor een jonge generatie theatermakers, musici of dansers, tot aan vierjarige subsidies voor ensembles, dansgezelschappen en (muziek) theatergezelschappen die daardoor enige mate van continuïteit gegarandeerd zien, kunnen experimenteren en met producties door het hele land kunnen spelen. Tevens ondersteunt het Fonds schouwburgen, concertzalen, poppodia en festivals met een programmeringsbijdrage verspreid over het land.

Het Fonds staat dicht bij de podiumkunstenpraktijk en kan daardoor ontwikkelingen in de podiumkunsten en de maatschappij volgen en daarop reageren. Popmuziek is bijvoorbeeld anders georganiseerd dan muziektheater en vraagt een andere vorm van ondersteuning. De opdrachtformulering van het Fonds, die door de minister van Cultuur (ofwel van OCW) wordt vastgesteld, laat ruimte om op bewegingen in het veld te reageren en maatwerk te bieden.

Om te weten wat er speelt is het van groot belang dat het Fonds benaderbaar is. Er is veel persoonlijk contact met aanvragers, medewerkers onderhouden een netwerk in de sector en in meer formele zin is er regelmatig overleg met brancheorganisaties en andere vertegenwoordigers van de sector. Een belangrijke rol wordt daarnaast vervuld door de adviseurs van het Fonds. Ruim 230 experts uit de podiumkunsten hebben zich als adviseur verbonden aan het Fonds. Adviseurs nemen zitting in commissies en komen tot een 'intersubjectief' oordeel over de aanvragen die het Fonds in behandeling neemt. Het Fonds scheidt in regelingen de kaders waaraan aanvragen moeten voldoen en de adviseurs komen gezamenlijk tot een waardeoordeel. Doordat adviseurs veelal actief zijn in de podiumkunsten, zijn ze ook onze oren, ogen en ambassadeurs. Veranderende opvattingen over kwaliteit en recente ontwikkelingen in de podiumkunsten komen via de adviseurs als vanzelf bij ons op tafel en beïnvloeden niet zelden de inrichting van ons instrumentarium.

Demografische veranderingen, de erosie van traditionele opvattingen over hoge en lage kunst en de digitalisering van onze leefwereld dwingen de podiumkunsten tot een nieuwe positiebepaling. Dat is ter principale een opdracht aan de sector zelf, maar het Fonds kan juist door zijn positie tussen rijk en veld een rol spelen in deze transitie. Door het faciliteren van debat bijvoorbeeld, of door samen met voorlopers in de sector in pilots te verkennen hoe de podiumkunsten van de toekomst eruit kunnen zien en zich kunnen organiseren.

Professioneel touwtrekken

Professioneel touwtrekken

Borging van het publieke belang bij instellingen op afstand

Door Gerlof Buurman en Jaap Sleifer

Een succesvol jaar

Voor in het jaarverslag over 2010 van de Stichting Vestia Groep berichtte de toenmalige raad van bestuur dat 2010 een succesvol jaar was. Zo schreef het bestuur dat met de oplevering van 1777 wooneenheden haar eigen doelstelling ‘ruimschoots’ werd gehaald. Vestia was ‘financieel succesvol’ – en kon door de solide financiële basis ook een noodlijdende woningcorporatie overnemen.

Met de wijsheid van vandaag roept zo’n ronkende tekst, aan de vooravond van het enorme financiële debacle dat hierop volgde, heel veel vragen op. Hoe kon het dat het bestuur bepaalde besluiten heeft genomen die niet primair in het belang van het publieke belang lagen? Waarom werden de risico’s niet benoemd en, waarom zagen de toezichhouders het financiële failliet niet aankomen? En Vestia staat niet op zichzelf. Woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen kennen allemaal hun eigen voorbeelden. Deels zijn de problemen sector- of zelfs instellingsspecifiek. Maar er ontstaat ook een overkoepelend beeld dat de betreffende sectoren overstijgt – en dat zich ook uitstrekt over andere instellingen op afstand waaronder sommige zbo’s. Een beeld dat de uitvoeringsorganisaties te veel in hun eigen wereldje opereren/leven, waarin de eigen opvatting centraal staat over wat de publieke taakuitvoering behelst.

Wie oppervlakkig kijkt, ziet wellicht een wedstrijdje touwtrekken. Instellingen op afstand proberen de departementen van zich af te houden onder het mom van onafhankelijkheid. Departementen willen meer grip en sturing. Wij zullen betogen dat het uiteindelijk gaat om professionaliteit – de departementen en de instellingen staan voor het realiseren en borgen van dezelfde publieke belangen. Ze hebben ieder hun eigen rollen, maar trekken aan dezelfde kant van het touw.

In de volgende paragrafen gaan wij in op overkoepelende (theoretische) inzichten over instellingen op afstand aan de hand van een drietal onderzoeken; en twee maatregelen die hierop een antwoord moeten geven, namelijk het *normenkader financieel beheer* en de *circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'*. Ten slotte schetsen wij de praktijk aan de hand van het Kadaster en de implementatie van het normenkader financieel beheer bij het loodswezen.

Infrastructuur en Waterstaat

Welstandsvrij bouwen

Door Fabian Ouwehand en Petra de Roover

De ontwikkelingen in het verzelfstandigingsbeleid bij de rijksoverheid van de afgelopen jaren zijn goed te duiden met termen uit de bouwsector. Men begon in de jaren tachtig heel enthousiast met het bouwen van tal van nieuwe instituties. Publieke taken werden op afstand van het ministerie geplaatst en deze kenden diverse bouwstijlen: agentschap, zbo, rwt. Dit bracht veel professionele organisaties voort die op afstand van het ministerie aan de slag gingen. Vaak op geheel eigen wijze. Hiervoor werden tal van werkvormen bedacht, zelfs binnen hetzelfde ministerie.

De trend van verzelfstandiging maakte de overheid ook onzeker. Hoe moest het kerndepartement zich opstellen ten opzichte van deze organisaties? Hoe vrij waren deze organisaties en in hoeverre moesten zij hun doen en laten verantwoorden? Welke rol speelde ministeriële verantwoordelijkheid nog en werden de publieke taken nu echt beter uitgevoerd?

Twintig jaar later overzag men het bouwterrein en men concludeerde dat er wel erg welstandsvrij was gebouwd. De publieke sector was met zo veel vrijheid niet meer herkenbaar, welk gebouw hoorde nu bij wie? In de politiek ontstond behoefte aan meer eenduidigheid en helderheid in de omgeving. Zo kwam er een nieuw handvat: de Kaderwet zbo's. Deze wet beoogde heldere kaders te stellen voor het ordenen van het bouwterrein en de ergste wildgroei binnen de perken te houden. Het betekende ook een nieuwe kans voor ministeries en uitvoeringsorganisaties om met elkaar in gesprek te gaan.

Dit mondde enkele jaren later uit in de introductie van de driehoek en de rollenscheiding tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het was alsof in dezelfde woning er een nieuwe huisgenoot bij kwam en er op een nieuwe manier moest worden samengewoond.

Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft deze scheiding tussen de rollen niet alleen toegepast op de agentschappen, maar ook aangegrepen om de relatie tussen het departement en de zbo's⁴² te professionaliseren: het eigenaarschap kreeg vorm door het expliciet benoemen van de eigenaarsrol en het inrichten van een vaste unit adviseurs ter ondersteuning van de eigenaar. Hiermee kreeg elke opdrachtgever de kans de focus weer helemaal op de inhoud te richten.

Voor de zbo's van IenW waren de nieuwe verhoudingen even wennen: de opdrachtnemer had opeens twee aanspreekpunten, en voor wat moest je nu bij wie zijn? De nieuwe rolverdeling had echter ook voordelen. Er kwam meer aandacht voor de strategische koers van de organisaties, de bedrijfsvoering en een goede taakinvoering.

IenW staat nu op het punt dat er enige tijd gewerkt is met de rollenscheiding: de huidige werking van de driehoek is geëvalueerd en er ontstaat ruimte voor verdere ontwikkeling. In de praktijk vonden eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar al continu. Er was steeds een gesprek gaande, maar dit gesprek wordt steeds verder verbeterd. Wederzijds vertrouwen en nabijheid krijgen nu een prominenter plaats. We proberen los van de formele bevoegdheden binnen de driehoek het onderlinge gesprek zo te voeren, dat op laagdrempelige wijze ook ingewikkelde kwesties al vroegtijdig worden gedeeld. Problemen zijn vaak snel te adresseren omdat ze niet uit de lucht komen vallen. Het bouwwerk voelt voor alle bewoners comfortabel en de focus ligt nu waar die hoort: zo goed mogelijke publieke dienstverlening.

⁴² Zbo's als de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) en Dienst Wegverkeer (RDW).

Nieuwe inzichten over instellingen op afstand

De gebeurtenissen bij Vestia staan niet op zichzelf. In enkele jaren tijd volgden de gebeurtenissen elkaar snel op: Rochdale, Philadelphia, IJsselmeerziekenhuis, Meavita, Inholland, Amarantis, Orbis. Stuk voor stuk maatschappelijke organisaties op afstand van het rijk waar het publieke belang onder druk kwam te staan. Geen van deze organisaties was een zbo – maar ook bij de zbo's zijn diverse voorbeelden te noemen. Zo zagen we hoe in 2015 de Sociale verzekeringsbank (SVB) te maken had met de pgb-problematiek. Eerder kwam het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) in het nieuws met gouden kranen in de wc (al is dat verhaal later bijgesteld en bleek het feitelijk niet juist) en in 2008 werd het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) vanwege te lange wachttijden onder verscherpt toezicht geplaatst.

Een belangrijke les die je uit al deze gebeurtenissen kunt trekken is dat de instellingen weliswaar op afstand staan, maar dat dit niet betekent dat de overheid geen betrokkenheid moet tonen bij de uitvoering. Anders ontstaan verrassingen als deze instellingen de (publieke) klus niet klaren of als de indruk ontstaat dat ze zich aan de publieke mores onttrekken. De overheid moet het gediende publieke belang borgen – ook als het voor de uitvoering instellingen betreft met een eigen autonomie.

Gebeurtenissen	Jaar	Regelgeving, onderzoeken
	2007	Kaderwet zbo's
Rochdale; Stichting Philadelphia zorg; IJsselmeerziekenhuis; CBR	2008	
Meavita	2009	
	2010	
Vestia, Inholland	2011	
	2012	Parlementaire enquête woningcorporaties
Amarantis, Orbis	2013	Normenkader financieel beheer; Derivatenkader; Advies Commissie Behoorlijk Bestuur ('Een lastig gesprek')
NZa	2014	Circulaire governance zbo's; WRR-rapport ('Van tweeluik naar driehoeken')
SVB	2015	
	2016	

Het bestuurlijke antwoord komt aan bod in de volgende paragraaf, en zat onder andere in het *normenkader financieel beheer* en, specifiek voor zbo's, de circulaire '*Governance ten aanzien van zbo's*'. Hier willen we eerst enkele contouren uit de inhoudelijke analyses schetsen, zoals die naar voren kwamen in rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2014), de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) en het Centraal Planbureau (2013).

- Het WRR-rapport, met de titel 'Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, schetst de historische ontwikkeling waarin na de verzuiling en vervolgens de schaalvergroting de doelgroepen steeds meer uit beeld raakten. De *checks and balances* waren hierdoor onvoldoende opgewassen tegen de omvang van de publieke taken.
- Het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur, de commissie-Halsema, heeft de titel 'Een lastig gesprek'. Wat nodig is, is een betere aanspreekcultuur waarin problemen daadwerkelijk worden geadresseerd. Dan moet je juist oppassen met prefab-lijstjes, waarin je zaakjes afvinkt en aan het eigenlijke gesprek niet toekomt. Verantwoordelijkheid is belangrijker dan verantwoording.
- Het CPB beschrijft de verdwijn driehoek van de semipublieke sector, waarin de controle van de overheid ontbreekt, geen intern toezicht is en geen of beperkte disciplinerende door de markt is. Ook hier zit het antwoord grotendeels in de governance.

Geen van deze rapporten gaat specifiek in op de zbo's. Parallellen zijn er wel. Ook onder de zbo's zie je dat organisaties vaak al een lange geschiedenis hebben. Meer casuïstisch, het CBR is privaat begonnen – en daar is (evenals bij scholen en woningcorporaties) steeds meer gewicht komen te liggen op het publieke belang – en de bijkomende rol voor de overheid. Een ander voorbeeld waarop we later zullen terugkomen is het loodswezen.

Overigens is hieraan een ontwikkeling voorafgegaan waarin de aandacht voor de ministeriële verantwoordelijkheid is vergroot, en daarmee ook de aandacht voor de sturing vanuit departementen op uitvoeringsorganisaties. In dit opzicht noemen wij de diverse onderzoeken van de Algemene Rekenkamer – en het hierin gevoerde pleidooi voor een beter zicht op de besteding van de publieke middelen, de effectiviteit en de doelmatigheid van uitvoeringstaken.⁴³

⁴³ Zie met name Algemene Rekenkamer, *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*, 2012, Den Haag, en de brief van de ARK van 20 maart 2014 met de bijlage *Bestuur op afstand; vier factsheets over de Organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk* (Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 142).

Sociale Verzekeringsbank en Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*‘Goed samenwerken: het operationaliseren
van vertrouwen’*

Door Karin Lagendijk en Floor Vreeswijk



In gesprek met Marco van Dal (SZW, afdelingshoofd Volksverzekeringen, links) en Bas van Delden (SVB, directeur dienstverlening) over de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is uitvoerder van zeven sociale verzekeringswetten, zoals het AOW-pensioen en de kinderbijslag (AKW). In 2017 keerde de SVB aan ruim vijfenhalf miljoen mensen uit. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is opdrachtgever voor de uitvoering van deze wetten. Daarnaast is SZW eigenaar van de SVB. Deze rollen zijn binnen het departement functioneel gescheiden. De SVB verzorgt daarnaast, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de uitbetaling van de salarissen en declaraties uit het trekkingsrecht persoonsgebonden budget (pgb) en keert vergoedingen uit aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen. Hierin is SZW dus niet als opdrachtgever betrokken, maar let het als eigenaar wel op de continuïteit van de organisatie.

Samenwerken en zoveel mogelijk zelfstandig zijn

SZW heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het neerzetten van duidelijke en reële randvoorwaarden voor het implementeren van beleid. Het rapport 'Versterking eigenaarschap' is een van deze investeringen en is opgesteld op basis van gesprekken tussen SZW en de zbo's. Hierin zijn verschillende acties opgenomen, gericht op het verbeteren van de sturingsrelatie, de samenwerking en de toekomstbestendigheid van de zbo's. SZW en SVB zijn het erover eens dat een bepaalde mate van zelfstandigheid voor de SVB noodzakelijk is om de wettelijke taak goed te kunnen uitvoeren. De SVB moet als uitvoerder van de sociale zekerheid de ruimte kunnen voelen en hebben om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen, zonder dat zij daarbij politieke druk voelt: *'Natuurlijk kan de politiek uiteindelijk altijd ingrijpen als dat nodig wordt geacht, maar daarna is het zaak om weer zo snel mogelijk terug te gaan naar de normale verhoudingen'*. Deze 'normale verhoudingen' omschrijft de SVB als informeel, maar waar onderwerpen wel *to the point* worden besproken wanneer dat nodig is.

De kern van deze samenwerking is vertrouwen: *'Vaak wordt gezegd dat vertrouwen iets is wat er wel of niet is. Dat is niet waar. Vertrouwen is iets waar je mee kan werken, maar vooral ook waar je áán kan werken'*. De partijen werken samen doorlopend aan het 'operationaliseren' van dat vertrouwen. Transparantie is hierin een belangrijk aspect. Verschillende factoren zijn daarop van invloed: de discipline van de ambtelijke organisatie om zijn of haar bewindspersoon te willen beschermen, de ervaring van de zbo-bestuurders om politieke risico's tijdig aan te zien komen en daarnaar te handelen,

maar ook de fase waarin het zbo zich bevindt is van belang – als het goed gaat, is het een stuk gemakkelijker om als organisatie open te zijn. Voor het departement is het omgaan met transparantie een blijvende uitdaging: je wilt in de buurt blijven, maar tegelijkertijd ook zoveel mogelijk ruimte geven. Een belangrijk houvast hierin is de eigen rol die duidelijk gedefinieerd is: SZW als opdrachtgever is verantwoordelijk voor de beleidsmatige opdrachtformulering aan de SVB en voor het monitoren en beoordelen van en sturen op effectiviteit en efficiëntie van de taakuitvoering. Deze taakuitvoering is de belangrijkste verantwoordelijkheid van de SVB.

Toekomstbestendigheid van de SVB

Ten aanzien van de toekomst van de organisatie, probeert de SVB daar zo goed mogelijk op in te spelen en – in overleg met het departement – de juiste keuzes te maken. Wordt de SVB een specialist op internationale uitvoering, de goedkoopste uitvoerder of ligt de meerwaarde in het méér aanbieden van maatwerk? *‘Het is een automatisme om gewoon te doen wat we doen, en dit dan steeds een beetje beter te doen’*. Komend najaar denken de top van SZW en SVB in een werkconferentie samen na over deze strategische toekomstvragen. Beide partijen beamen dat dit best spannend is, maar zien allebei absoluut de meerwaarde: *‘De toekomst moet ons niet overkomen. Als je de fundamentele vragen uit de weg gaat, dan stuur je niet actief op waar je je op wilt onderscheiden, of maak je niet bewust de keuze om dat niet te doen’*.

Focus op doorlooptijd en rechtmatigheid versus het aanjagen van innovatie

Binnen de SVB is veel aandacht voor het verbeteren van de dienstverlening en hoe dit aansluit bij de bedoeling van de wet. Processen moeten zó worden ingericht dat zoveel mogelijk klantwaarde wordt toegevoegd en dat zoveel mogelijk in één keer goed wordt uitgevoerd. Zaken als rechtmatigheid en tijdigheid moeten hierbij op orde zijn. Het sturen hierop betekent echter niet automatisch dat dan de meeste klantwaarde wordt toegevoegd. Daar moet separaat ook aandacht voor zijn. In de Garage de Bedoeling bijvoorbeeld, gaan medewerkers vanuit verschillende disciplines aan de slag met vraagstukken waarbij het niet eenduidig is hoe een burger het beste geholpen kan worden, binnen de kaders van de wet. In sommige gevallen kan de SVB hier in haar eigen processen iets in betekenen, maar het kan ook voorkomen dat met de wetgever het gesprek over de bedoeling gevoerd moet worden. Ook op dit dossier is het goed de verbinding op te blijven zoeken.



Bestuurlijk antwoord

Voor de zbo's kwamen al deze gebeurtenissen en rapporten in een periode waarin de implementatie van de Kaderwet zbo's nog maar net had plaatsgevonden (en deels zelfs nog bezig was). Na een lange aanloop trad deze wet in 2007 in werking en in 2012 vond de eerste evaluatie plaats.⁴⁴ Een jaar later verscheen ook het rapport van de commissie-De Leeuw, 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's'. In dat rapport gaat het hoofdzakelijk over ordening: namelijk de vraag of organisaties publiekrechtelijke zbo's zouden moeten zijn. Als betere alternatieven noemt dit rapport privatisering (als er geen publieke taken worden uitgevoerd) en agentschap (als het gaat om 'regelgebonden uitvoering').

In de brief waarin het kabinet reageert op het rapport van de commissie-De Leeuw gebruikt het kabinet het woord 'transparantieschade'. De redeneerlijn is dat de instelling van een zbo voor het parlement leidt tot minder transparantie – en dat de Kaderwet zbo's er is voor damage control. Niet alleen moet het totale aantal zbo's zoveel mogelijk worden beperkt, ook moeten de bevoegdheden van de minister zo veel mogelijk blijken uit de Kaderwet zodat duidelijk is waarop deze kan worden aangesproken.

⁴⁴ Zie p. 22.

Kortom, de wereld van de zbo's had in deze jaren een sterke eigen dynamiek. Toch kwamen beide werelden ook bij elkaar – en aan de hand van twee beleidsontwikkelingen komt dit heel duidelijk naar voren. Dit gaat respectievelijk om de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' en het normenkader financieel beheer en toezicht. Beide staan hieronder kort uitgewerkt.

De circulaire is in 2014 opgesteld en heeft als doel de inrichting van de governance te verduidelijken en zo bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo, zodat het zbo zijn wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. In feite wordt hier het sturingsmodel dat voor agentschappen wordt toegepast ook op maat gesneden voor verschillende typen zbo's.

Qua inhoud is de circulaire sterk geïnspireerd op de opgedane ervaring bij de aansturing van agentschappen. Agentschappen maken onderdeel uit van het ministerie, maar voeren een eigen begroting. De regeling agentschappen dateert van 1994 en heeft invloeden van *New Public Management* in zich, een wetenschappelijke/bestuurskundige visie op een op resultaat gerichte overheid. Daarbij worden parallellen gebruikt tussen overheid en bedrijfsleven.⁴⁵ Hierin passen ook de termen zoals die in het sturingsmodel worden gebruikt: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierover schrijven we later meer.

⁴⁵ Voor een heldere beschouwing van New Public Management zie: Christopher Hood, 'The New Public Management Paradigm in the 1980s. Variations on a theme', *Accounting, Organizations and Societies*, 1995, Vol 20, 2/3, pp. 93-109.

In dit artikel schrijven wij vooral over de governance en de relatie tussen departement en instelling op afstand. Daarnaast speelt in de praktijk ook nog wel eens de keuze voor een organisatievorm. Hierin speelt vanaf de jaren negentig het Afwegingskader Sint een belangrijke rol. Met dit kader kan aan de hand van drie vragen een keuze worden bepaald, al moet daarbij worden opgemerkt dat er een zekere subjectiviteit is bij de beantwoording van de vragen met ja of nee.

1. Is er een collectief belang?

Ja → vraag 2

Nee → privatiseren ligt voor de hand.

2. Is er een taak voor de overheid?

Ja → vraag 3

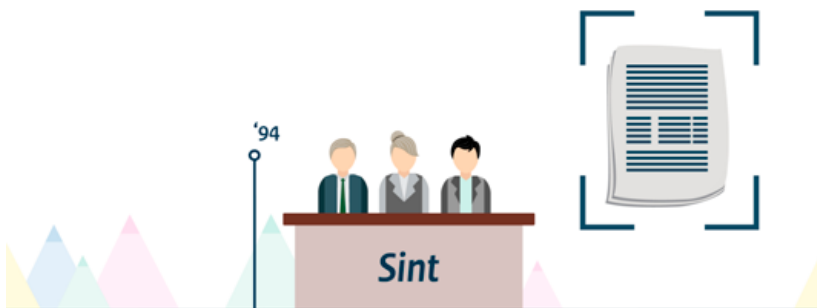
Nee → privatiseren (met wettelijke taak/wetgeving). Denk aan PostNL, een privaat bedrijf dat van dinsdag tot zaterdag post moet bezorgen.

3. Is er een dringende reden om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken?

Ja → zbo

Nee → Agentschap of regulier dienstonderdeel

Hoewel er subjectiviteit is bij de beantwoording van deze vragen is het kader nog steeds zeer behulpzaam bij het kiezen van de organisatievorm. Mogelijk zou dit kader ook van nut kunnen zijn om meer ordening te brengen in de rijke variëteit aan uitvoeringsorganisaties, door periodieke heroverweging (in evaluaties) verplicht te stellen.



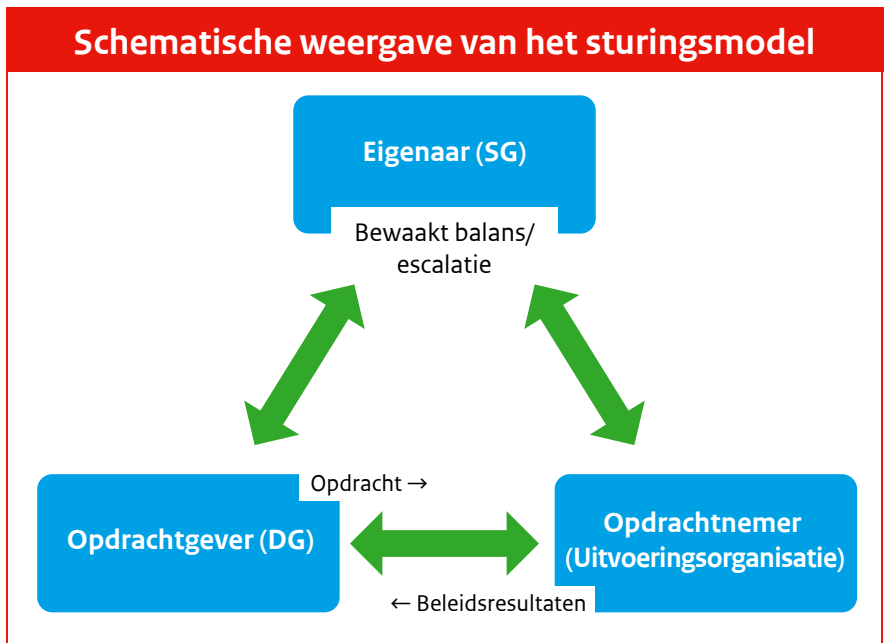
Op het moment dat de circulaire werd opgesteld was de Nederlandse Zorgautoriteit volop in het nieuws. Een medewerker van dit zbo had aangekaart dat er problemen waren met de veiligheid van vertrouwelijke gegevens. De integriteit van dit zbo stond ter discussie, de betrokken medewerker kwam in het nieuws als klokkenluider en had zelfmoord gepleegd. De toenmalige minister van VWS, Edith Schippers, stelde een onafhankelijke commissie in om dit uit te zoeken. Deze stap paste op zichzelf in de lijn van de in de circulaire geschetste verantwoordelijkheden. Het betrof immers het functioneren van het zbo – en daarmee de uitoefening van de publieke taak.

De vraag blijft natuurlijk wel hoe hierover eerder informatie met het ministerie gewisseld had kunnen en moeten worden. Op dit punt biedt het sturingsmodel een structuur waarin een betere uitwisseling van informatie tot stand kan komen. De kern hiervan bestaat immers uit regulier overleg – met een duidelijke rol voor de verschillende gespreks-partners. Van hieruit wordt (als het goed is) het onderling vertrouwen vergroot en de verstandhouding verbeterd.

Zoals gezegd onderscheidt het sturingsmodel drie partijen, namelijk eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de wereld van zbo's geven deze termen soms een wat bittere smaak, omdat het in de beleving niet helemaal past bij de positie van met name de zbo's die vanwege het onafhankelijkheidsmotief zijn ingesteld. Dit neemt niet weg dat het een beproefde manier is die ook voor zbo's goed lijkt te werken. Hieronder staat een sterk vereenvoudigde weergave van het sturingsmodel. In de circulaire wordt per type uitgebreid beschreven wat eenieders rol is en wat de bijbehorende taken zijn. Daarbij maakt de circulaire onderscheid tussen vier typen zbo's: publiekrechtelijk onderdeel Staat, publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk voltijd (de wettelijke taak is de enige), en privaatrechtelijk deeltijd (buiten de zbo-taak zijn er ook nog andere taken). Op een meer globaal niveau formuleert het kabinet de rollen van eigenaar en opdrachtgever als volgt:⁴⁶

⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

- De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het *zbo als organisatie* betreffen. De hoofdvraag waarmee de eigenaar zich bezighoudt 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 (tegen welke prijs krijgt hij de beoogde kwaliteit?).

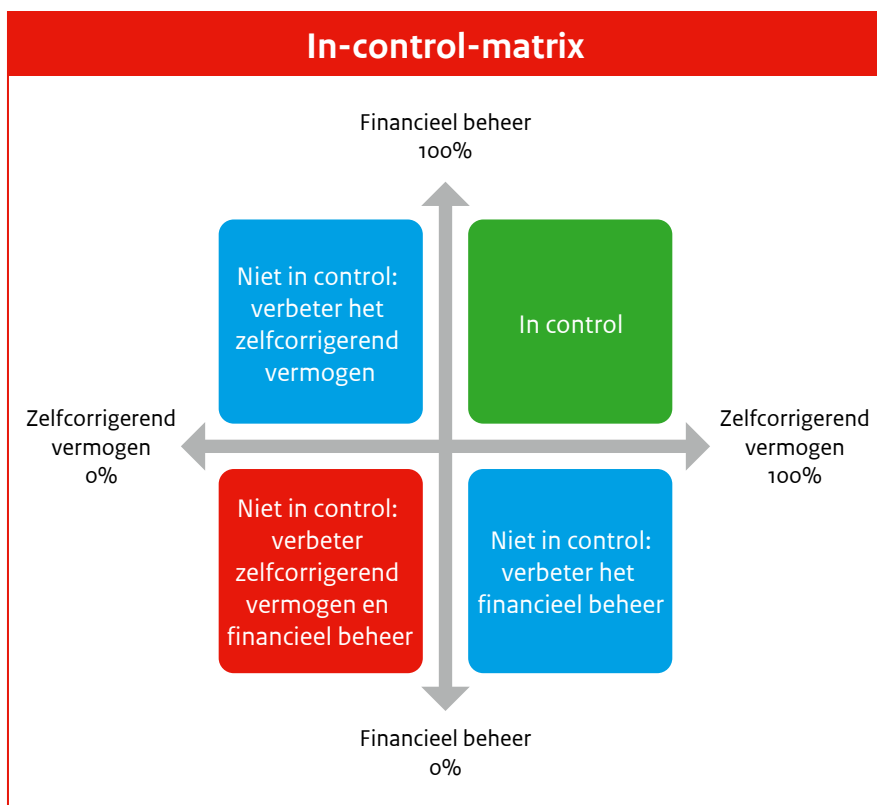


Dit model geeft duidelijke handvatten die in de praktijk worden gebracht door gesprekken tussen deze drie partijen en de werkafspraken die zij onderling maken. Het biedt een systeem van *checks and balances* – en als het eenmaal goed werkt, een plek waarin mensen elkaar aanspreken en samen verantwoordelijkheid nemen voor de publieke taken.

Enkele maanden voor de circulaire werd ook het normenkader financieel beheer en toezicht opgesteld. Dit normenkader ziet niet specifiek toe op zbo's maar in de praktijk is dit (naast scholen en woningcorporaties) wel bij veel zbo's geïmplementeerd. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld doordat hierover vanuit het zojuist beschreven sturingsmodel werkafspraken worden gemaakt. Het vertrekpunt bij dit normenkader is de vraag of een organisatie in control is. Dat kan worden bepaald aan de hand van twee criteria:

- Is er afdoende zelfcorrigerend vermogen? Het gaat hier om checks and balances en (in termen van de commissie-Halsema) om voldoende tegenspraak.
- Is het financieel beheer op orde? Het normenkader omschrijft een set minimumeisen die tot het gedachtegoed van bestuurders en toezichthouders zouden moeten behoren. Daarin is specifiek aandacht voor de langere termijn, bijvoorbeeld de meerjarenbegroting en het risicomanagement.

In een grafiek ziet dit er als volgt uit.



Departementen moeten voor hun zbo's bepalen of het normenkader hierop wel (of niet) van toepassing is. En vervolgens of de betreffende zbo's aan de criteria voldoen. Overigens zijn de criteria niet in beton gegoten. Afwijken mag op basis van het pas-toe-of-leg-uit-principe en als er een gelijkwaardig alternatief is dan wordt dit toegestaan. Vanuit het perspectief van de sturing/samenwerking tussen departement en het zbo biedt het normenkader een proeve voor de onderlinge afstemming. Ter illustratie hier een schets van de implementatie van het normenkader bij het loodswezen.

Casus loodswezen

Een van de organisaties binnen het domein van Infrastructuur en Waterstaat waarvoor het normenkader financieel beheer en toezicht van toepassing is, betrof het Loodswezen. Het ministerie van IenW heeft hiervoor drie gespreksronden gevoerd.

Ronde 1: Bij het eerste gesprek met het bestuur van het loodswezen over de implementatie van het normenkader werden de vertegenwoordigers van het ministerie niet direct met open armen ontvangen. Waarom moesten er weer extra regels worden bedacht, terwijl de taken altijd naar tevredenheid van de afnemers werden uitgevoerd? Natuurlijk had het Loodswezen gehoord van debacles bij andere organisaties, maar zo iets zou binnen de eigen organisatie niet voor kunnen komen. Daarvoor waren de leden veel te mondig en te kritisch. Daarnaast investeerden de afzonderlijke loodsen, die als zzp'ers opereren, met eigen kapitaal in de organisatie en vervulde dat kapitaal tevens de rol van het eigen pensioen.

Ronde 2: Nadat was uitgelegd dat bij de implementatie zoveel mogelijk zou worden aangesloten op bestaande reguleringsystemen, werd met de vertegenwoordigers van het Loodswezen een inventarisatie gemaakt van alle bestaande systemen. Zodoende ontstond een gezamenlijk beeld over de 'witte vlekken' die er eventueel zouden zijn.

Ronde 3: Het aantal witte vlekken bleek mee te vallen. Doordat inmiddels een gezamenlijke taal werd gesproken over beheer, toezicht, risico's, prestatie-indicatoren et cetera kon door alle betrokken partijen in de driehoek worden gezocht naar oplossingen om de witte vlekken in te vullen. Daarbij bleek wonderbaarlijk goed aangesloten te kunnen worden op een eerder uitgevoerde beleidsevaluatie naar de werking van het markttoezicht. Niet altijd werd daarbij de bepaling uit het normenkader letterlijk overgenomen, maar er werden wel oplossingen gevonden in gelijkwaardige alternatieven waarbij rekening kon worden gehouden met maatwerk voor de wijze waarop het Loodswezen intern is georganiseerd.

Winst van het hele traject was dat voor alle interne en externe partijen explicieter werd wat hun rollen waren, waarbij bevoegdheden op maat werden toegepast en dat voor de afnemers helderder werd op welke wijze het Loodswezen de publieke taken borgt doordat daar voortaan meer in het openbaar over wordt gecommuniceerd.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Opdrachtgeverschap bij het ministerie

Door Gert-Jan Koevoets

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) kent verschillende zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Het kan dan gaan om publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)) of zonder eigen rechtspersoonlijkheid en onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden (bijvoorbeeld Raad voor plantenrassen), maar ook een aantal privaatrechtelijke zbo's.

Tot de laatste categorie zbo's behoren Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD), Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed van Landbouwgewassen (NAK), Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw (Naktuinbouw), Stichting Skal en Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ).

Deze privaatrechtelijke zbo's ontleen hun zbo-status aan de rechtstreekse toekenning van bevoegdheden in verschillende regelgeving op het gebied van kwaliteit (Landbouwkwaliteitswet, Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 en Wet dieren). De KCB houdt zich bijvoorbeeld bezig met de import- en exportinspectie (kwaliteit) van verse groenten en fruit en de kwaliteitscontrole van verse groenten en fruit die binnen Nederland worden verhandeld, met uitzondering van het detailhandelsstadium. En Stichting Skal houdt toezicht op de naleving van regels ten aanzien van biologische productiemethoden, zowel plantaardig als dierlijk.

De vier plantaardige keuringsdiensten KCB, BKD, NAK en Naktuinbouw hebben naast hun wettelijke kwaliteitstaken sinds 2007 ook wettelijke taken op het gebied van plantgezondheid. Deze laatste taken worden in mandaat van de minister van LNV of als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA uitgeoefend door specifiek daarvoor aangewezen personen. In de praktijk vinden de kwaliteits- en fytosanitaire inspecties geïntegreerd plaats. Deze keuringsdiensten zijn in het verre verleden ontstaan op initiatief van het bedrijfsleven en hebben specifieke deskundigheid over plantaardige of biologische producten opgebouwd. In 1861 is in Boskoop een vereniging opgericht voor fruitgewassen en later ook siergewassen. Na een fusie van de toenmalige keuringsdiensten NAKB (voor boomkwekerijgewassen, opgericht in 1947), NAKS (voor siergewassen, opgericht in 1943) en NAKG (voor groentezaden, opgericht in 1941) is in 2000 Naktuinbouw ontstaan en die is nu verantwoordelijk voor de controle van teeltmateriaal in gewassen in bloemen, groenten en bomen. De voorloper van het huidige NAK is in 1932 opgericht en BKD is in 1923 ontstaan als keuringsdienst van de vereniging 'De Narcis'. De voorloper van stichting KCB (opgericht in 2001) is in 1923 ontstaan onder de naam Uitvoer Controle Bureau (UCB) als vereniging zonder wettelijke taken. Stichting Skal (opgericht in 1992) is ontstaan uit de in 1986 opgerichte Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten en de in 1985 opgerichte Stichting Ekomerke Controle. De vijf genoemde privaatrechtelijke zbo's zijn in 2010 aangemerkt als 'voltijd-zbo's' in de zin van artikel 37 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent kort gezegd dat ze naast hun wettelijke taken ook publieke taken hebben die in het verlengde daarvan liggen.

Binnen het ministerie van LNV zijn de directeuren-generaal van enerzijds het directoraat-generaal Agro en anderzijds Natuur, Visserij en Landelijk Gebied in hun rol van opdrachtgevers beleidsverantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken door het zbo en hiermee de realisatie van beleidsdoelstellingen. Als eerste aanspreekpunt hebben de betreffende beleidsmedewerkers contact met de zbo's over allerlei zaken die de aansturing en het toezicht betreffen. Zij ontvangen bijvoorbeeld de verzoeken om goedkeuring van tarieven, begroting en jaarrekening.

Zij werken nauw en op transparante en gelijkwaardige wijze samen met medewerkers van de eigenaarsondersteuning (Bestuurlijke en Politieke Zaken), stafdirecties (onder andere Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) en Financieel Economische Zaken (FEZ)) en tot slot de medewerkers van de zbo's als opdrachtnemers. Op dit moment worden eerder gemaakte werkafspraken tussen de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer geactualiseerd, zodat de minister invulling kan geven aan de sturing en het toezicht en ook handvatten krijgt om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken.

Uitgangspunt is dat minimaal halfjaarlijks een opdrachtgeversoverleg tussen medewerkers van de beleidsdirectie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit, een medewerker van FEZ en een medewerker van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) met vertegenwoordigers van de plantaardige keuringsdiensten plaatsvindt. Dit kan worden uitgebreid met een separaat eigenaarsoverleg, zodat de eigenaar een eigen positie in kan nemen gegeven zijn verantwoordelijkheid. Los van de te kiezen overlegvorm is een goede agendavorming essentieel, om zeker te stellen dat waar nodig eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer betrokken zijn en worden geïnformeerd. De NVWA is bij het overleg aanwezig in verband met het toezicht dat zij houdt op de door medewerkers van de keuringsdiensten in mandaat uitgevoerde fytosanitaire taken. Terugkerende gespreksonderwerpen zijn het meerjarenbeleid (bijvoorbeeld investeringen in nieuwe laboratoria en DNA-technologie) en de borging van (financieel) risicomanagement binnen de organisatie, maar ook nieuwe regelgeving door implementatie van de Europese Controleverordening en Plantgezondheidsverordening.

Praktijk

Zoals hiervoor is geschetst is de aansturing van en het toezicht op zbo's, maar ook bij andere uitvoeringsorganisaties die publieke taken uitvoeren, de afgelopen decennia sterk veranderd.

Vóór de Kaderwet zbo's werd bij verzelfstandigingen weliswaar aandacht besteed aan vastlegging van afspraken over de verantwoording en de informatieplicht van en aan de op afstand geplaatste organisaties, maar was de tendens toch vooral dat departement en uitvoeringsorganisatie ieder zijn eigen gang ging. Een gevolg was dat er geen sprake was van een optimale verbinding tussen beleidsvoorbereiding en de uitvoering, wat onder andere leidde tot informatieachterstanden, een gevoel van desinteresse bij de politieke leiding voor de uitvoeringsorganisaties, onderling wantrouwen en uiteindelijk tot suboptimale besluitvorming, aansturing en verantwoording. Dat speelde des te sterker naarmate de fysieke en juridische afstand groter was. Zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid en zij die niet in Den Haag waren gevestigd, opereerden duidelijk zelfstandiger dan de zbo's die onderdeel van de Staat waren.

Bij het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat werd vooral voor de beleidsrijke zbo's, zoals de RDW en het CBR geconstateerd dat het van belang was om de verbinding tussen beleid en uitvoering te herstellen en om die reden werden al in 2001 zogenoemde relatiemanagers aangesteld.

Wat betekent de Z van zelfstandigheid?

Onder druk van de in paragraaf 2 aangehaalde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de kabinetsreacties en standpunten en later de Kaderwet zbo's, lag het accent op de aanscherping van de verantwoording door de uitvoeringsorganisaties en het toezicht door de minister. Veel van deze regels waren niet alleen van toepassing op de publiekrechtelijke organisaties, maar ook op de private organisaties die publieke taken uitvoerden zoals allerlei keuringsinstanties. De implementatie van de nieuwe regels ging veelal niet zonder slag of stoot. De zbo's hadden het gevoel dat hun zelfstandigheid werd aangetast en hamerden in de bestuurlijke overleggen dan ook vaak op de 'z' van hun organisatievorm en het feit dat moest worden voorkomen dat het ministerie op de stoel van de bestuurders ging zitten. Voor organisaties die al van oudsher op afstand van het rijk stonden, werd de extra verantwoording vooral als

lastenverzwarend en bureaucratisch bestempeld. De ministers moesten daarentegen verbetering kunnen laten zien richting het parlement in de wijze waarop ze hun ministeriële eindverantwoordelijkheid invulden.

Introductie van toezichtvisies als eerste stap naar duidelijkheid

Een eerste goede stap naar het creëren van verbinding bleek het opstellen van de zogenoemde toezichtvisies te zijn. In die toezichtvisie werd aan de hand van de ministeriële eindverantwoordelijkheid voor de continuïteit van de taakuitvoering, de kwaliteit van de dienstverlening en de randvoorwaarden van rechtmatigheid en doelmatigheid, invulling gegeven aan de wederzijdse informatiebehoeften, als ook aan de wijze van beoordeling van informatie. Door de gesprekken kon een wederzijds begrip worden gekweekt over elkaars rollen en over waar men in de praktijk tegenaan liep. Het ministerie werd daarbij gedwongen om te kunnen motiveren welke informatie het in zijn taakuitoefening noodzakelijk achtte en wat met die informatie werd gedaan. Een bijkomend voordeel was dat invulling werd gegeven aan de inrichting van gestructureerde overleggen.

De extra aandacht voor het toezicht en de hieruit voortkomende nadruk op het controleren door de minister van de wijze waarop de zbo's hun taken uitvoerden kon wel vragen oproepen over het gezag. Betekende dit immers niet tevens dat de zbo's hiërarchisch ondergeschikt waren? Voor de relatiemanager leidden dit soort vragen tot werk aan de winkel om binnen het departement de positie ten opzichte van het zbo duidelijk te maken en in voorkomende gevallen om de gemoederen bij de zbo's te sussen.

Scheiding van rollen

Toezichthoudende activiteiten werden binnen VenW bij de relatiemanagers belegd, aangezien zij binnen het ministerie de meeste kennis van zaken hadden van de desbetreffende zbo's. Uiteraard stond die functie op gespannen voet met het relatiemanagement. Om die reden werd al snel besloten om het relatiemanagement te beleggen bij de beleidscollega's. Feitelijk was dit een eerste scheiding tussen toezicht en opdrachtgeverschap, hoewel dat toen nog niet als dusdanig werd betiteld. Dit sluit nauw aan op het hierboven beschreven driehoeksmodel uit de circulaire.

Door de scheiding van de toezichtrol en het relatiemanagement kon de volledige focus worden gelegd op de borging van de ministeriële verantwoordelijkheden. Afhankelijk van de organisatieontwikkelingsfase, de interne cultuur en de professionaliteit van de bedrijfsvoering kon de aandacht op maat worden gericht op de voor de desbetreffende organisatie relevante aandachtspunten. Zo bleek voor het CBR de kwaliteit van de dienstverlening een aandachtspunt te zijn, waarna een gericht verbeterprogramma werd afgesproken en de organisatie tijdelijk onder verscherpt toezicht werd geplaatst. Bovendien werd besloten om de rechtsvorm aan te passen waarmee de minister meer bevoegdheden kreeg. Bij de RDW lag de focus meer op de financiering van nieuwe wettelijke taken en de borging van de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de vervanging van de mainframe en later op de strategische koers van de organisatie. Door de focus op de continuïteit en het algehele functioneren van de uitvoeringsorganisatie, ontwikkelde de functie van toezichthouder zich gaandeweg tot de rol van eigenaar.

Kern van het model: zoek de verbinding

Belangrijk in het model is dat er verbinding wordt gelegd tussen de betrokken partijen. Dit wordt in de praktijk mede vormgegeven door de institutionalisering van de overlegstructuren waaraan alle betrokken partijen deelnemen. Aangezien de focus bij de formele goedkeuringsdocumenten (jaarrekening, begroting en eventuele tarieven) en de standaardoverlegstructuur sterk is gericht op het hier en nu, of de korte termijn, is door het voormalig ministerie van Infrastructuur en Milieu in aanvulling hierop het instrument van de strategische dialoog geïntroduceerd. Daarbij ligt de focus op de langere termijn en kan los van de waan van de dag door de betrokken partijen in de driehoek worden stilgestaan bij de verkenning van de kansen en bedreigingen die relevante ontwikkelingen met zich meebrengen. Ook kan gezamenlijk worden bezien op welke wijze door de partijen een bijdrage kan worden geleverd aan maatschappelijke uitdagingen. Ook dit sluit weer goed aan op de rijksbrede ontwikkelingen – in dit geval het normenkader financieel beheer – waar ook meer aandacht voor de lange termijn is. Bij verzoeken tot taakuitbreidingen door de opdrachtgever zijn ook alle betrokken partijen in beeld. De opdrachtgever beoordeelt daarbij maatschappelijk nut en noodzaak van een nieuwe taak, terwijl de eigenaar zich richt op de consequenties voor de uitvoeringsorganisatie, zoals de aansluiting op het bestaande

takenpakket en de eventuele risico's op de uitvoering van de bestaande wettelijke taken.

Langzaamaan begint het gedachtegoed van de driehoek binnen de verschillende ministeries invulling te krijgen en weten de eigenaars-adviseurs elkaar steeds beter te vinden, zodat ervaringen kunnen worden uitgewisseld en van elkaar kan worden geleerd.

Conclusie

In de praktijk geldt dat de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar ieder hun eigen rollen en verantwoordelijkheden hebben, maar dat steeds prominenter is gebleken dat zij allen hetzelfde publieke belang dienen.

De relatie tussen het moederdepartement en de zbo's is daarmee in de loop der jaren geëvolueerd van een traditioneel wedstrijdje touwtrekken naar het gezamenlijk zoeken van de uitgang in een Escape Room die gericht is op het borgen en het verbeteren van het publieke belang. Mede dankzij de aanvullende kaders en randvoorwaarden, maar ook dankzij allerlei maatschappelijke en technologische ontwikkelingen is het spel er niet gemakkelijker, maar wel veel leuker op geworden.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Zbo's: een divers gezelschap

Door Peter van Moort

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft externe organisaties nodig om te werken aan een slim, vaardig en creatief Nederland. Die organisaties spelen een belangrijke rol op de verschillende beleids-terreinen van OCW. Zoals die beleidsterreinen grote onderlinge verschillen kennen, zo kenmerken ook de zbo's zich door een grote mate van verscheidenheid in vorm en omvang. De overeenkomst zit in het motief dat tot instelling van de zbo's heeft geleid.

Dat motief is niet het op afstand van de minister plaatsen van grootschalige regelgebonden uitvoering, maar meer onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid in de taakuitvoering. Die onafhankelijkheid is geborgd in belangrijke beginselen, soms zelfs met een basis in de Grondwet. Het gaat hier om de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van meningsuiting en het zogenoemde 'Thorbecke-principe'. Dit laatste dateert uit 1862 en is sindsdien veel gebruikt om aan te geven dat kunst en wetenschappen 'geen zaak van de regering' zou zijn. Een moderne invulling in de context van verzelfstandiging van overheidstaken luidt dat de minister zich dient te onthouden van inhoudelijke oordelen op het gebied van de kunsten, media en wetenschappen.

Dat is door OCW in praktijk gebracht door de zbo-status te verlenen aan het cluster van de zes cultuurfondsen. De inhoudelijke beoordeling van subsidieaanvragen vindt plaats op het terrein van podiumkunsten, beeldende kunst en cultureel erfgoed, film, letteren, creatieve industrie en cultuurparticipatie. Het nemen van de beslissing op die aanvragen is een zelfstandige bevoegdheid van het fonds. Ook is nu bij OCW als zbo ondergebracht het Bureau architectenregister, de koepelorganisatie voor een belangrijke beroepsgroep van Nederlandse cultuurdragers.

Op het terrein van de media is het toezicht opgedragen aan een ander zbo, het Commissariaat voor de Media. Hiermee wordt iedere schijn van bemoeienis van de minister met de inhoud van programma's vermeden. Ook heeft de publieke omroep eigen bevoegdheden om het regionale en landelijke omroepbestel te ordenen. Er is een zelfstandig fonds om de schrijvende pers te ondersteunen (het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek). Het gedecentraliseerde bibliotheekbestel kent een zbo in de vorm van de Koninklijke Bibliotheek.

De onafhankelijkheid van de wetenschap is belichaamd door de zbo-status van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) die verleend is aan dit al sinds 1808 bestaande instituut. Ook de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) heeft een zelfstandige taak en bevoegdheid bij het toewijzen van middelen voor wetenschappelijk onderzoek.

De beoordeling en ontwikkeling van centrale toetsen en examens is opgedragen aan het College voor toetsen en examens. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) borgt de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Op het terrein van onderwijs zijn er nog twee zbo's actief (het Participatiefonds en het Vervangingsfonds) waarbij voor de zbo-vorm is gekozen vanuit het participatiemotief. Het gaat hier om een gedeelde verantwoordelijkheid met de sociale partners in het onderwijs. Over die verantwoordelijkheid van de overheid bij vervanging wegens ziekte en uitkeringen bij ontslag van werknemers in het primair onderwijs wordt nu anders gedacht. Dit zal leiden tot de intrekking van de zbo-status van het Vervangingsfonds en een modernisering van het Participatiefonds.

Een divers gezelschap van zbo's valt dus onder OCW. De gedachte achter het verlenen van de zbo-status aan die instellingen is meer eenvormig en nog steeds valide. Het instellingsmotief van onafhankelijkheid van zbo's levert wel een spanningsveld op. Dit wordt veroorzaakt door de toenemende aandacht voor efficiency en doelmatigheid, transparantie in de verantwoording over de uitvoering van publieke taken en de kwaliteit van bedrijfsvoering.

Kort samengevat: zbo's zijn onafhankelijk en zelfstandig in de uitoefening van hun bevoegdheden, maar worden voor wat betreft hun bedrijfsvoering steeds meer geacht deel uit te maken van de rijksdienst. Eenheid in verscheidenheid, dat is een interessante uitdaging voor OCW!

Zbo's en ministeriële verantwoor- delijkheid

Zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid

Door Willem Knigge en Irma Konijn

1. Inleiding

De positie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is een bijzondere in het Nederlandse staatsbestel. Zo hebben zij publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, maar bijvoorbeeld geen grondslag in de Grondwet.⁴⁷ In deze bijdrage zal eerst worden ingegaan op het algemeen staatsrechtelijk kader dat de positie van deze organen beheerst, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Over dit laatste onderwerp is veel geschreven, en het blijft van het grootste belang voor de staatsrechtelijke positie van zbo's. Vervolgens wordt specifiek aandacht besteed aan ontwikkelingen en vraagstukken die nu leven rond de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze bijzondere instellingen.

2. Staatsrechtelijk kader

2.1 Historische ontwikkeling zbo's

Zbo's zijn ontstaan vanuit de wens om de behartiging van bepaalde taken buiten het hiërarchisch verband van de ministeries te plaatsen. Zo kan de minister bij een zbo niet langer ingrijpen in het doen en laten van de taakuitvoering door het bestuursorgaan in individuele gevallen. Zo'n verzelfstandiging van publieke diensten heeft verschillende voordelen en motieven. In het algemeen wordt betoogd dat sturing op afstand een grotere doelmatigheid kan bewerkstelligen. Meer specifiek zijn sommige taken beter uit te voeren wanneer deze niet onder direct (politiek) toezicht staan.⁴⁸ Onafhankelijkheid is eveneens een reden om taken meer op afstand te plaatsen. Daarbij kan gedacht worden aan taken als die van de Kiesraad.

⁴⁷ In 1997 is een voorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Tweede Kamer ingediend, maar dat voorstel is (na een kritisch verslag van de Tweede Kamer) ingetrokken. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 629.

⁴⁸ *Kamerstukken II 1991/92*, 21 427, nrs. 40 en 41.



Weliswaar kende de Nederlandse overheid reeds lang het verschijnsel functionele decentralisatie, denk aan de Kamers van Koophandel en de bedrijfsverenigingen, maar gedurende de jaren tachtig en negentig nam de wetenschappelijke en politieke belangstelling voor deze vorm sterk toe.⁴⁹ Het aantal zbo's groeide gedurende die jaren door de algemene trend bij de centrale overheid om ministeries om te vormen tot kern-departementen die zich concentreren op het maken van beleid en wetgeving. Uitvoerende en toezichthoudende taken dienden hierbij te worden verzelfstandigd, dat wil zeggen op afstand van het ministerie te worden geplaatst.⁵⁰

Bij de regulering van deze organen werd echter voor ieder geval weer een andere regeling gekozen, zonder dat daarbij veel aandacht werd geschonken hoe een en ander elders al was geregeld. Zo ontstond een ondoorzichtige structuur van onderling afwijkende arrangementen voor zbo's. Bovendien constateerde de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen gebreken in de toezicht- en sturingsmogelijkheden van ministers ten aanzien van zbo's.⁵¹ Op aandringen van de Tweede Kamer was dit alles aanleiding voor het tot stand brengen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet). Deze beoogt basisregels vast te stellen betreffende zbo's met openbaar gezag op het niveau van de centrale overheid.⁵²

⁴⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

⁵⁰ Heringa e.a., *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 200.

⁵¹ Zie o.a. brief van de ARK van 20 maart 2014 met de bijlage *Bestuur op afstand; vier factsheets over de Organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk* (Kamerstukken II 2013/14, 31 490, nr. 142, bijlage) en de brief van 17 september 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 31 490, nr. 187).

⁵² Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3.

De regering had eerder een voorstel tot opnemng van zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet gedaan⁵³, maar de Tweede Kamer had op het voorstel grote kritiek⁵⁴ en achtte het wenselijk om eerst te komen tot algemene regels inzake zelfstandige bestuursorganen alvorens over te gaan tot grondwetherziening. Overweging van de regering om destijds met een voorstel tot opnemng van zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet te komen, was tweeledig. Ten eerste vanwege het bestuurlijke en financiële belang van zbo's en ten tweede vanwege de uitoefening van openbaar gezag jegens burgers. Beide aspecten hebben uitwerking gekregen in de Kaderwet. Aan het voornemen om na de totstandkoming van de Kaderwet met een nieuw grondwetsherzieningsvoorstel te komen⁵⁵, is dan ook geen gevolg gegeven.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle

De minister heeft een stelselverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor een voldoende borging van de publieke belangen op zijn beleidsterrein. Dit geldt ook voor de belangen die met de taken en bevoegdheden van een zbo worden behartigd.

In het algemeen is de parlementaire controle op het functioneren van de regering gebaseerd op het beginsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42, lid 2, van de Grondwet). Dit beginsel houdt in dat ministers en staatssecretarissen gezamenlijk en afzonderlijk verantwoording schuldig zijn aan het parlement voor hun doen en laten bij de vervulling van hun taken. Daaronder valt in ieder geval de plicht tot het geven van inlichtingen en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid.⁵⁶

⁵³ Kamerstukken II 1997/98, 25 629, nrs. 1-2.

⁵⁴ In het verslag werd onder meer verzocht in te gaan op de kritische vragen van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann in zijn artikel in de Gemeentestem 1997, nr. 7064 (ZBO's: *Zeer bijzondere opvattingen. Zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet?*).

⁵⁵ Kamerstukken II 1998/99, 25 629, nr. 6.

⁵⁶ Kamerstukken I 2013/14, C, Q. Zie ook: Kamerstukken II 1999/00, 26 806, nr. 1, bijlage, en Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nrs. 41 en 60.

Ministers en staatssecretarissen zijn niet verantwoordelijk voor de uitvoering van taken en bevoegdheden die door de wetgever bij een ander orgaan zijn neergelegd dat niet hiërarchisch aan hen ondergeschikt is. Zij zijn zodoende in beginsel niet verantwoordelijk voor de manier waarop zbo's hun eigen taken en bevoegdheden uitvoeren.⁵⁷ Zbo's zijn namelijk niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en geen onderdeel van een ministerie. Zij hebben zelfstandige taken en bevoegdheden die door de wetgever direct aan hen zijn toebedeeld. Omdat de normale regels van politiek toezicht en politieke verantwoording niet van toepassing zijn op de bestuurstaken van zbo's is de ministeriële verantwoording op die terreinen niet volledig. Wel zijn ministers en staatssecretarissen verantwoordelijk voor de taken en bevoegdheden die zij zelf in de wet hebben gekregen met betrekking tot een zbo.⁵⁸ Zij hebben daarenboven een stelsel- of systeemverantwoordelijkheid voor het publieke belang dat met het zbo wordt geborgd.

In de Kaderwet en specifieke wetten is geregeld welke bevoegdheden de minister heeft om zijn stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De Kaderwet beoogt hierover een heldere algemene regeling te treffen, waarin de gebruikelijkste instrumenten voor toezicht en sturing zijn neergelegd.⁵⁹ Zo heeft de minister de bevoegdheid tarieven goed te keuren, beleidsregels vast te stellen, besluiten van het zbo te vernietigen en maatregelen te treffen bij ernstige taakverwaarlozing. Ook de bevoegdheden zoals het benoemen en het ontslaan van de leden zijn opgenomen in de Kaderwet. Op het zbo rust de verplichting de minister van alle relevante informatie te voorzien. Het zbo dient jaarlijks behalve een (ontwerp)begroting, ook een jaarverslag op te stellen en te verstrekken, met daarin een beschrijving van de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Ook is het zbo verplicht de minister op zijn verzoek alle inlichtingen te verstrekken en inzage te verlenen in alle stukken.⁶⁰

⁵⁷ Kamerstukken I 2013/14, C, Q.

⁵⁸ Kamerstukken I 2013/14, Q, C.

⁵⁹ Kamerstukken I 2013/14, Q, C.

⁶⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 2017/18, 33 147, nr. 4, p. 8.

Specifieke aanwijzings- of instructiebevoegdheden ontbreken meestal en bovendien wordt aan ministers niet de bevoegdheid toegekend bijzondere aanwijzingen te geven (Aanwijzingen voor de regelgeving 5.14). De minister van BZK is tot slot verplicht elke vijf jaar een wetsevaluatie uit te voeren.

Hoewel de Kaderwet beoogt algemene regels te stellen, kan de wetgever desgewenst van de Kaderwet afwijken door inhoudelijk een andere regeling op te nemen of door te bepalen dat specifieke onderdelen van de Kaderwet niet gelden. Ook kan worden bepaald dat de Kaderwet niet van toepassing is.⁶¹ In dat geval moet in de bijbehorende memorie van toelichting worden aangegeven in hoeverre een afwijkende regeling is getroffen en de motivering voor die afwijking. Dit kan overigens ook een vergroting van de ministeriële verantwoordelijkheid inhouden.⁶²

Uit het voorgaande kan de volgende conclusie worden getrokken: de ministeriële verantwoordelijkheid, en daarmee de parlementaire controle, strekt met betrekking tot zbo's net zover als de bevoegdheden van de minister reiken. Het is de wetgever die bij de instelling van een zbo of het toekennen van openbaar gezag aan een zbo bepaalt in hoeverre de Kaderwet van toepassing is. De Staten-Generaal besluit daarom uiteindelijk mede in hoeverre en op welke wijze toezicht moet en kan worden gehouden op een zbo.

⁶¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33 147, nr. 4.

⁶² *Kamerstukken II* 2000/01, 27 426, nr. 3. Een voorbeeld van een uitbreiding van de ministeriële verantwoordelijkheid, althans een bevoegdheid om daarmee invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid, is te vinden in artikel 14, vierde lid, van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen waarin is bepaald dat de minister een persoon aanwijst die als waarnemer de vergaderingen van de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (zijnde een zbo) kan bijwonen. Dit kan worden gezien als een aanvulling op de inlichtingenplicht van het zbo in artikel 20 van de Kaderwet.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Samen streven naar een cultuur van vertrouwen

Door Eline Scheper

Gelijke belangen, verschillende rollen. Dat is het uitgangspunt waarmee we bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de rollen in de driehoek vormgeven: opdrachtgever (DG's), concernpartner (zbo's, adviesraden, inspecties en agentschappen) en eigenaar (pSG).

Die verschillende rollen zorgen voor balans: de eigenaar let erop dat de concernpartner voldoende capaciteit en continuïteit heeft om de opdracht uit te voeren en hanteert gemeenschappelijke kaders voor de bedrijfsvoering. De opdrachtgever zorgt voor een heldere opdrachtformulering aan de concernpartner en let erop deze niet te overvragen. Daarbij moet er natuurlijk altijd ruimte zijn voor politieke prioriteiten. De concernpartner zorgt voor een rechtmatige, doelmatige en integere uitvoering van de taken. Samen streven we naar een cultuur van vertrouwen.

Een ander belangrijk element is dat de juiste argumenten op de juiste tafel gewogen worden. Als de rollen duidelijk zijn, is ook helder wie waarover de beslissingen neemt. En die beslissingen moeten weer bij alle drie de partijen bekend zijn. Je gaat niet in één deel van de driehoek iets regelen, waardoor een ander deel van de driehoek later verrast wordt. Concreet: een opdrachtgever vraagt een concernpartner een bepaalde taak te doen, waardoor de eigenaar onverwacht een rekening krijgt voor de nieuwe ICT-systemen die nodig zijn voor de uitvoering van die taak.

Voor de ondersteuning van de gehele driehoek is in 2014 een klein team van strategische adviseurs, team Concernsturing, ingericht en gepositioneerd bij de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken. De adviseurs bezitten onder andere expertise op het gebied van governance, toezicht en financiën en leveren strategisch advies over (brede) sturings- en verantwoordingsvraagstukken. Daarnaast zorgen zij voor het tot stand komen en onderhouden van een (bestuurlijke) overlegstructuur waarbij onderwerpen op het juiste moment op het juiste niveau worden geagendeerd. De adviseurs werken nauw samen met de staf- en beleidsdirecties van VWS en vormen een volwaardig partnerschap met de concernorganisaties. Er is een VWS-visie met uitgangspunten voor de sturing vastgesteld waarin de rollen in de driehoek en de uitgangspunten zijn vastgelegd. Dit gaat bijvoorbeeld over een eenduidige P&C-cyclus met een kaderbrief vooraf en een bestuurlijke gespreksagenda die de basis vormt voor de overleggen door het jaar heen. Risicomanagement vormt hier een geïntegreerd onderdeel van.

Het werken met de driehoek volgt op de periode dat de overheid kleiner wilde worden én bewust bepaalde taken op afstand wilde zetten. De intensievere samenwerking in de driehoek kan concernpartners ook wel het gevoel geven dat ze strenger gestuurd worden. Maar je kunt het ook een strakkere invulling en professionalisering van de rollen noemen. In ieder geval doet het niets af aan de gelijkwaardigheid van beleid en uitvoering in de driehoek. Als we er steeds samen het goede gesprek over blijven voeren, dan is de driehoek de beste manier om het spel te spelen.

3. Vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid bij bijzondere onderwerpen van zbo's

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een aantal bijzondere onderwerpen waarbij het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's in de praktijk heeft gespeeld. Zo wordt ingegaan op betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid bij de figuur raad van toezicht (3.1), een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (3.2), regelgevende bevoegdheid van zbo's (3.3), een zbo met meerdere opdrachtgevers (3.4), contacten met het parlement (3.5), toezicht door een ander zbo (3.6) en zbo's in Europees perspectief (3.7).

3.1 Raad van toezicht

Het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid komt pregnant naar voren bij de figuur van een raad van toezicht. De Kaderwet kent deze figuur nu juist niet, omdat de bevoegdheden van een raad van toezicht zich niet goed verhouden tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo.

In de kabinetsreactie op het rapport '*Verbinding verbroken?*' van de Eerste Kamer wordt in dit verband gesteld dat het kabinet – in tegenstelling tot de onderzoekscommissie van de EK – van mening is dat de minister onverkort en ongehinderd alle bevoegdheden moet kunnen uitoefenen die de Kaderwet hem toekent. Het kabinet is daarom zeer terughoudend ten aanzien van de instelling van raden van toezicht (rvt's) bij zbo's.

De hoofdlijn van het kabinetsbeleid in deze is dan ook dat er geen wettelijk ingesteld intern toezichtsorgaan (lees: rvt) is.⁶³ Als er dan toch een wettelijk ingesteld intern toezichtsorgaan (rvt) moet komen, dan dient de wenselijkheid ervan goed – dat wil zeggen specifiek op de situatie van het zbo toegesneden – te worden onderbouwd. De taken van dit orgaan blijven bij voorkeur beperkt tot advisering. Bij uitzondering kan het interne toezichtsorgaan andere bevoegdheden dan advisering worden toebedeeld. Normaliter zijn dat geen bevoegdheden die de Kaderwet de minister toedenkt. Met andere woorden, het bestaan van een dergelijk toezichtsorgaan kan wel de bevoegdheden van het zbo beperken, maar niet die van de minister.⁶⁴

⁶³ Kamerstukken I 2012/13, C, I.

⁶⁴ Kamerstukken II 2012/13, 31 490, nr. 99.

Als een intern toezichtsorgaan bevoegdheden moet hebben die de minister daarnaast ook heeft, kan het alleen gaan om bevoegdheden in het kader van financieel toezicht (artikelen 17, 29, 32 en 34 van de Kaderwet). De minister dient daarbij niet te worden belemmerd in de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarom moet scherp worden gespecificeerd wanneer het toezichtorgaan zijn eigen (intern gerichte) bevoegdheden kan uitoefenen. Dit komt tot uiting in clausules in de wetsartikelen in kwestie, met zinsneden als «Instemming kan slechts worden onthouden wegens/indien ... (specifieke reden en/of specifieke situatie)». Bevoegdheden van de minister tot benoeming, schorsing en ontslag worden niet gedeeld.

In onder meer de Aanpassingswet zbo's I en M aan de Kaderwet is gevolg gegeven aan deze uitgangspunten voor de raden van toezicht van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, de Luchtverkeersleiding Nederland en van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Deze raden van toezicht hebben een interne functie en treden niet in de (toezichts)bevoegdheden van de minister. Aan de opdracht in de Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁶⁵ om in verband met de veranderde taak van een raad van toezicht over te gaan tot naamswijziging is tot op heden nog geen gevolg gegeven. Een oplossing die niet al te ingrijpend is, zou kunnen zijn om de raad van toezicht voortaan aan te duiden als *interne raad van toezicht*.

3.2 Publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid

Publiekrechtelijke zbo's hebben in beginsel geen eigen rechtspersoonlijkheid en vallen onder de rechtspersoon Staat. De reden hiervoor is dat een eigen rechtspersoonlijkheid niet noodzakelijk is voor het zelfstandig of onafhankelijk kunnen uitvoeren van een bestuurstaak of bevoegdheid. De Staat is hierbij uiteindelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van privaatrechtelijke rechtshandelingen door een zbo. In de praktijk zal een zbo – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – een volmacht krijgen voor het uitvoeren van de noodzakelijke rechtshandelingen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 113, bijlage; zie ook brief van de minister voor W&R van 13 mei 2014, 25 268, nr. 83.



In principe krijgt een zbo alleen eigen rechtspersoonlijkheid wanneer dat bijdraagt aan de uitvoering van de primaire taak van het zbo. Daarbij kan gedacht worden aan het zelfstandig moeten kunnen voeren van een civiele rechtsprocedure of het kunnen deelnemen aan een vennootschap.

In het onderzoek naar de herpositionering van zbo's dat in 2013 in opdracht van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) is uitgevoerd onder voorzitterschap van Johan de Leeuw⁶⁶ zijn drie redenen onderkend die de toekenning of het behoud van eigen rechtspersoonlijkheid zouden kunnen rechtvaardigen. In de eerste plaats is dit het geval indien het zbo (geheel of gedeeltelijk) zelf aansprakelijk is voor de kosten van fouten en die kosten niet afgewenteld moeten worden op de rijksbegroting. Dit argument is steekhoudend indien de uitvoering van de taken van het zbo primair in het belang is van degenen die via tarieven of heffingen voor de uitvoering betalen zoals bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Het is dan immers ongewenst om risico's op de rijksbegroting af te wenden. Een tweede reden is dat het zbo een eigen cao kent en er sprake zou zijn van hoge transitiekosten bij omvorming. Een derde reden is dat het zbo niet alleen werkt voor het Rijk, maar ook voor andere overheden zoals het Instituut Fysieke Veiligheid. Bij geschillen is het Rijk dan niet tegelijkertijd partij in het geschil en besluitvormende instantie.

⁶⁶ J. de Leeuw, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, ABDTOPConsult: Den Haag.

Daarnaast kan ook Europese regelgeving verplichten tot eigen rechts-persoonlijkheid. Zo heeft de Autoriteit persoonsgegevens eigen rechts-persoonlijkheid verkregen waarmee aanvullend wordt bijgedragen aan de eis van artikel 52, vijfde lid, van de Algemene verordening gegevens-bescherming (AVG), op grond waarvan de toezichthouder moet beschikken over eigen, zelfgekozen personeel. Het betreft hier een afwijking van het rijksbeleid inzake verzelfstandiging, ingegeven door de AVG.⁶⁷

Zbo's die niet aan bovengenoemde voorwaarden voldoen worden in beginsel onder de rechtspersoonlijkheid van de Staat gebracht. Zo is bijvoorbeeld in 2018 een wetsvoorstel ingediend waarin de eigen rechtspersoonlijkheid van het Schadefonds geweldsmisdrijven wordt teruggedraaid.⁶⁸

Over het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid wordt in de toelichting op aanwijzing voor de regelgeving (AR) 5.10⁶⁹ in verband met het onderscheid tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke bevoegdheden het volgende gezegd: 'Het zelfstandig bestuursorgaan is de drager van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden (openbaar gezag). De rechtspersoon is het lichaam waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt en dat aan het rechtsverkeer deelneemt. In veel gevallen zal de rechtspersoonlijkheid worden toegekend aan een organisatie en zullen de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden worden toegekend aan het bestuur van die organisatie. Het bestuur is dan het zelfstandig bestuursorgaan. Om te voorkomen dat beide begrippen door elkaar gaan lopen doordat bijvoorbeeld privaatrechtelijke bevoegdheden aan het bestuur (zelfstandig bestuursorgaan) worden opgedragen, of publiekrechtelijke bevoegdheden aan de rechtspersoon, dient in de instellingswet een scherp onderscheid tussen beide te worden gemaakt.' In de praktijk komt het echter voor dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen organisatie en bestuur, en dat zowel de bestuursbevoegdheden als de rechtspersoonlijkheid aan de organisatie worden toegekend.

⁶⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 9.

⁶⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 041, nr. 2.

⁶⁹ Staatscourant 2017, 69426.

Voor de zbo's die geen onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat is in de Kaderwet een aantal basisbepalingen met betrekking tot de begroting van deze organen opgenomen, zodat het toezicht op het beheer en de exploitatie aan dezelfde eisen van openbaarheid, kenbaarheid en transparantie kan voldoen als de rijksdienst in enge zin. Deze bepalingen geven tevens instrumenten die de minister in staat stellen zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en de organisatie van een zbo waar te maken. De kosten die zbo's maken voor de uitoefening van hun taken worden in de meeste gevallen bestreden door een bijdrage van het Rijk of een tarief dat aan belanghebbenden in rekening wordt gebracht. Noch de vaststelling van de rijksbijdrage, noch de vaststelling van het tarief behoort tot de competentie van het zbo. Het zbo kan een voorstel doen, maar een beslissing van de (begrotings)wetgever, respectievelijk de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, dan wel een ministeriële goedkeuring van een tarief is pas het laatste woord.⁷⁰

Naast de bepalingen over de begroting kent de Kaderwet in afdeling 2 van hoofdstuk 4 ook een specifiek regime voor het beheer en de verantwoording bij publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat. Zo strekt artikel 32 van de Kaderwet ertoe de minister de mogelijkheid te geven te bepalen dat vooraf zijn instemming moet worden gegeven aan het aangaan van de in dit artikel genoemde verplichtingen en transacties. Verder is er een verplichting voor het zbo om een egalisatiereserve aan te houden, behoeft de jaarrekening de goedkeuring van de minister en zijn eisen gesteld aan de jaarrekening.

Met de regeling in de Kaderwet wordt in ieder geval zeker gesteld dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen over de wijze waarop het zbo met de publieke middelen is omgegaan. De minister moet hierbij kunnen steunen op de informatie die door het zbo wordt verstrekt. Van bijzonder belang is in dat licht het vereiste dat de verklaring van de accountant mede betrekking heeft op de rechtmatige inning en besteding van de middelen en dat bij de verklaring een verslag moet zijn gevoegd over de vraag of het beheer en de organisatie van het

⁷⁰ Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 3, p. 29.

zbo voldoen aan eisen van doelmatigheid.⁷¹ Parlementaire controle is zodoende mogelijk bij de begrotingsbehandeling van het betreffende departement.

3.3 Regelgevende bevoegdheid van zbo's

Uit aanwijzing voor de regelgeving (AR) 2.18⁷² kan worden opgemaakt dat algemeen verbindende voorschriften ook kunnen worden vastgesteld door zbo's. Vanwege de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid dient daarbij AR 5.10 in acht te worden genomen. Daarin is voorgeschreven dat regelgevende bevoegdheden aan zbo's uitsluitend worden toegekend voor zover het *organisatorische of technische onderwerpen* betreft, of in *bijzondere gevallen* mits is voorzien in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister.

Een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en legt alleen verantwoording af voor zover dat in de Kaderwet en de instellingswet is bepaald. Een zbo kan om die reden geen vergaande regelgevende bevoegdheden krijgen en in bijzondere gevallen moet zijn voorzien in een vereiste goedkeuring van een minister. Aan de toelichting op een regelgevende bevoegdheid worden zware eisen gesteld vanwege het uitzonderlijke karakter. Hier wordt echter niet altijd aan voldaan. Zo kan het UWV, op grond van artikel 73, tweede en derde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), nadere regels stellen met betrekking tot de premie en behoeven de door het UWV gestelde regels de goedkeuring van de minister van SZW. In de memorie van toelichting op het voorstel van de Wfsv ontbreekt echter enige toelichting op deze bevoegdheid en ook tijdens de parlementaire behandeling is er geen aandacht voor gevraagd.

Ook is in bijzondere gevallen, waarbij dat aan de orde zou moeten zijn, niet altijd voorzien in een goedkeuringsvereiste van de minister. Zie bijvoorbeeld artikel 31 van de Wet marktordening gezondheidszorg (vaststelling eigen bijdragen, taken verbindingsorgaan).

⁷¹ Zie ook Kamerstukken 2001/02, 27 426, nr. 3, pp. 31-32.

⁷² Staatscourant 2017, 69426.

In hun artikel 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning' in *Regelmaat*⁷³ wijzen L.F.M. Verheij en C.S. Aal er op dat het begrip 'organisatorische of technische onderwerpen' vanwege zijn vaagheid gemakkelijk aanleiding geeft tot interpretatiegeschillen. Als voorbeeld halen zij de voorpublicatie van het Wijzigingsbesluit instelling Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming aan. Deze Autoriteit krijgt daarin de bevoegdheid om regels te stellen over de werkwijze van een stralingsbeschermingseenheid en de veiligheid van bepaalde splijtstoffen en inrichtingen. De vraag wordt gesteld of deze voorschriften tot de categorie 'organisatorische en technische voorschriften' kan worden gerekend.

In zijn artikel 'De regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen, mede in het licht van het EU-recht'⁷⁴, ging J.L.W. Broeksteeg al eerder in op de betekenis van voornoemde begrippen. Hij verwijst hiervoor naar Kloosterman en Winter⁷⁵. Zij leggen 'technisch' uit als een (hoge) specifieke deskundigheid vereisend. Het moet dan gaan om een onderwerp waarover binnen een vakgebied weinig inhoudelijke discussie bestaat. Een technische regeling zou zo gezien geen beleidskeuzes bevatten. 'Organisatorische voorschriften' zouden betrekking hebben op efficiency en effectiviteit van beslisprocessen. Ook hier zou volgens Kloosterman en Winter de regeling gebaseerd moeten zijn op algemeen aanvaarde of aanvaardbare managementinzichten en niet op beleidskeuzes waarover discussie zou kunnen ontstaan. Kortom, de regels zouden gebaseerd moeten zijn op vaststaande feiten en niet op beleid van het zbo.

Het is de vraag of een dergelijke beperkte uitleg van 'technische en organisatorische voorschriften' redelijk en werkbaar is. Een nadere beschouwing, mede in het licht van het legaliteitsbeginsel, zou mogelijk verheldering kunnen bieden waarmee mogelijk de toelichting op AR 5.10 zou kunnen worden aangevuld.

⁷³ *RegelMaat* 2017 (32) 4.

⁷⁴ *RegelMaat* 2015 (30) 3.

⁷⁵ *RegelMaat* 2003, p 121 e.v.

Verandering van rechtsvorm: panacee of remedie?

Door Romee Stoffels

Daar waar veel overheidsorganisaties de weg van verzelfstandiging hebben afgelegd, heeft het CIZ (tot 2015 bekend als het Centrum indicatiestelling zorg) de omgekeerde weg bewandeld: van een onafhankelijke stichting naar een zbo met rechtspersoonlijkheid, een status die we op basis van tekst in de Wet langdurige zorg (Wlz) gaan verliezen.

Het CIZ is per 1 januari 2005 opgericht ten behoeve van de indicatiestelling voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Tot die tijd gebeurde dat door een bont gezelschap van gemeentelijke, regionale en/of landelijke organisaties. Het doel werd om een landelijke organisatie in het leven te roepen die uniform en onafhankelijk de indicatiestelling voor de langdurige zorg verzorgt. Als rechtsvorm werd gekozen voor een stichting met mandaat vanuit de gemeenten en waarvoor de financiering vanuit Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) plaats vond. Voor de arbeidsvoorwaarden werd aansluiting gezocht bij de sector waarvoor het CIZ het meest werkzaam was en is, de sector Verzorging en Verpleging (VenV). De organisatie kreeg ook een eigen cao die grote overeenkomsten vertoonde met de moedercao VenV. Korte tijd heeft het CIZ ook onderdak geboden aan een private organisatie, de MO-zaak, die door bepaalde gemeenten werd gecontracteerd voor de indicatiestelling in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Op dit uitstapje na is VWS altijd de belangrijkste financier van het CIZ geweest.

Per 1 januari 2015 heeft de Wlz de AWBZ vervangen en is er veel werk vanuit de AWBZ overgedragen naar de Wmo en Zvw. Dit heeft voor het CIZ geleid tot een grote reorganisatie en aanpassing van de werkprocessen/systemen. Tegelijkertijd is het CIZ een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) geworden met rechtspersoonlijkheid.

In de Wlz is opgenomen dat de rechtspersoonlijkheid van het CIZ komt te vervallen, met ingang van de invoeringsdatum van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren⁷⁶. Naast dat dit effect kan hebben op de wijze waarop inkoop georganiseerd wordt, vervalt daarmee ook de eigen cao. De cao is in de loop van de tijd van een ‘copy- paste’ VenV Zorg-cao omgevormd tot een zeer moderne cao gericht op flexibiliteit en mogelijkheden tot ontwikkeling van de medewerkers middels een persoonlijk budget. Mede daardoor kon een forse afslanking in de laatste jaren zonder grote boventalligheid en onrust worden gerealiseerd. Door het naderende verlies van de rechtspersoonlijkheid eindigt deze cao, tot verdriet van het overgrote deel van de medewerkers, de vakbonden en het management.

Recapitulerend: het CIZ telt in de periode 2005-2020 drie verschillende rechtsvormen. Een wisseling van rechtsvorm heeft organisatiebreed effect met vaak verstrekkende gevolgen in en voor de bedrijfsvoering. Ook brengt het een aanzienlijke hoeveelheid werk met zich mee om de aanpassing door te voeren, voor alle disciplines in de organisatie. Het is dan ook logisch dat aan een dergelijk besluit tot aanpassing van rechtsvorm bewuste afwegingen en keuzes ten grondslag liggen. Met de uiteindelijke keuze wil je bijvoorbeeld een substantieel probleem oplossen of er is een ander groot voordeel te behalen. Waarom zou je anders zo'n ingrijpende operatie doorvoeren?

Hoe is dat bij het CIZ gegaan? Op zich lijkt het logisch dat het CIZ met inwerkingtreding van de Wlz een zbo is geworden. Het mag duidelijk zijn dat deze vorm beter bij een publieke organisatie die voor de overheid werkt past dan een stichting. De ratio achter het vervallen van de rechtspersoonlijkheid is echter, ook na lezing van de memorie van toelichting, niet duidelijk.

⁷⁶ In de Wlz staat vermeld dat deze na een periode van vier jaar komt te vervallen. Er is een wetswijziging in gang gezet om deze overgang samen te laten lopen met ingang van de Wnra, om te voorkomen dat CIZ-medewerkers met ingang van 2019 eerst naar het ARAR over zouden gaan, waarna met ingang van 2020 naar de Wnra. Deze wetswijziging is aangenomen door de Eerste Kamer.

Was er dan sprake van een ‘probleem’ dat alleen opgelost kon worden door het aanpassen van de rechtsvorm? Nee. Heeft het CIZ nu last of gemak gehad van het wijzigen van de rechtsvorm? De impact en hoeveelheid werk die een dergelijke transitie met zich meebrengt, naast de reguliere uitvoering van de publieke taak, kun je niet anders dan als ‘last’ zien.

Leidt de gekozen rechtsvorm tot ander gedrag? Vanuit het CIZ lijkt dat niet het geval. Een van de uitgangspunten vanuit de Wlz is dat het CIZ de indicatiestelling onafhankelijk uitvoert. Dat is onveranderd het geval, of het CIZ nu een stichting is, een zbo mét of later zbo zónder rechtspersoonlijkheid is. In de sturingsrelatie in de praktijk is ook niets veranderd. Het CIZ weet goed waar het geld vandaan komt en ook ten tijde van de stichting bestond geen neiging om verzoeken of wensen vanuit VWS te negeren of een geheel eigen koers te varen. Hiervoor is de rechtsvorm nooit bepalend geweest. De parallel kan misschien worden getrokken met de Oosterse fabel waarin de keizer altijd vooraf werd gegaan door iemand die rijst op het pad strooide. Toen uiteindelijk iemand de moed had te vragen waarom hij dat deed, was het antwoord: ‘Dat is om de tijgers te verjagen’. ‘Maar er zijn hier helemaal geen tijgers’, was de repliek, waarop de bediende antwoordde: ‘Zie je wel dat het helpt...’.

Situationeel kan een wijziging van de governance noodzakelijk zijn. In onze optiek is het zelfs wenselijk dat de governance een bepaalde mate van dynamiek in zich heeft om ook adequaat te kunnen blijven inspelen op actuele ontwikkelingen, die bijvoorbeeld de aard of omvang van de opdracht van de organisatie beïnvloeden. De aanpassing van de rechtsvorm wordt in deze ook gezien als een van de aspecten van governance. Het loont zich echter om te zoeken naar minder ingrijpende oplossingen binnen andere elementen van de governance alvorens te besluiten dat een aanpassing van de rechtsvorm noodzakelijk is. Er zijn bijvoorbeeld op verschillende manieren formeel en informeel toezicht in te regelen en (bestuurlijke) tegenkracht te organiseren. Wellicht kan in de andere dimensies van governance een effectievere oplossing worden gevonden.

3.4 Meerdere opdrachtgevers

In de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁷⁷ is ter verduidelijking van de verantwoording van en het toezicht op zbo's een aanpak voorgesteld waarbij de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer worden onderscheiden. Dit sturingsmodel kan mede helpen de verantwoordelijkheden te verduidelijken in gevallen waarbij een zbo taken vervult ten behoeve van meerdere ministeries.

Zo voert de Sociale verzekeringsbank (SVB) taken uit voor zowel de minister van SZW (uitkeringen sociale zekerheid) als de minister van VWS (pgb's). Het eigenaarschap van de SVB is belegd bij de secretaris-generaal van het ministerie van SZW en het opdrachtgeverschap voor de uitkeringen sociale zekerheid bij het verantwoordelijke beleidsonderdeel van het ministerie van SZW. Het opdrachtgeverschap voor de pgb's is belegd bij het verantwoordelijke beleidsonderdeel van het ministerie van VWS.

Voor de ministeriële verantwoordelijkheid van de SVB voor de uitvoering van de pgb's betekent dit dat de minister van SZW vanuit de eigenaarsrol verantwoordelijk is voor de inrichting van het sturingsmodel van de SVB, de benoeming van de bestuurders, de begroting, het beheer en de verantwoording van het zbo en de verantwoording aan het parlement. De minister van VWS kan beleidsregels stellen en besluiten van de SVB vernietigen en is verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitvoering en het uitvoeren van beleidsevaluaties. De opdrachtgever oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie.

3.5 Contacten tussen parlement en zbo's

In de ministerraad is eind augustus 2018 een nieuwe Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetsvoorstellen vastgesteld⁷⁸. Daarin wordt over het contact tussen initiatiefnemers en zbo's het volgende gemeld: *'De initiatiefnemer benadert voor het verkrijgen van feitelijke informatie met betrekking tot de uitvoering van het initiatiefvoorstel zelf zelfstandige bestuursorganen. Hiervoor is geen voorafgaande toestemming van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon vereist. In verband met de ministeriële verantwoordelijkheid hecht*

⁷⁷ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 113, bijlage.

⁷⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 86, bijlage.

het kabinet er wel aan dat de betrokken bewindspersoon vooraf, of tegelijk met het zelfstandige bestuursorgaan, wordt geïnformeerd. Bij bepaalde zelfstandige bestuursorganen kan het wenselijk zijn dat de bewindspersoon met het zelfstandige bestuursorgaan en zo nodig met de Kamer in overleg treedt over de modaliteit van informatieverstrekking, gegeven ieders verantwoordelijkheid. De behandelend ambtenaar adviseert de initiatiefnemer hoe contacten kunnen worden gelegd en faciliteert hem daarbij.'

De handreiking sluit op dit punt aan bij de lijn die wordt gevolgd bij het horen door het parlement van zbo-bestuurders. De 'Leidraad voor de toepassing van de aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren' is van overeenkomstige toepassing verklaard op zbo-bestuurders.⁷⁹ In de brief van de minister voor Wonen Rijksdienst van 22 september 2014 is verduidelijkt dat – anders dan bij rijksambtenaren – bij het horen van zbo-bestuurders geen voorafgaande toestemming van een minister of staatssecretaris is vereist. Wél hecht het kabinet eraan dat de Kamer die een zbo-bestuurder wil horen de betrokken bewindspersoon hiervan vooraf, of tegelijk met de zbo-bestuurder, in kennis stelt.⁸⁰

Zowel in de Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetsvoorstellen, als in het kabinetsstandpunt over het horen door het parlement van zbo-bestuurders wordt een duidelijke lijn gegeven in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het zbo en die van de minister. Het zbo levert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid inbreng met betrekking tot de uitvoering van het initiatiefvoorstel of bij het horen door de Kamer. De minister wordt zo mogelijk vooraf geïnformeerd over het feit dat het zbo om informatie zal worden verzocht. Dit biedt de voor het zbo verantwoordelijke minister de gelegenheid om afspraken over de inbreng te maken. Het zbo is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de feitelijke informatie die door hem aan de initiatiefnemer of de Kamer wordt gegeven.

⁷⁹ Kabinetsbrief van 23 januari 2007, *Kamerstukken II*, 29 283, nr. 46.

⁸⁰ *Kamerstukken I* 2014/15, C, U, p. 4.

Om duidelijkheid te bieden en verwarring te voorkomen, zou wellicht bij een volgende aanpassing van de Leidraad voor de toepassing van de aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren de lijn die wordt gevolgd met betrekking tot zbo-bestuurders kunnen worden geactualiseerd, zodat ook uit de Leidraad duidelijk is op te maken dat voor het contact met zbo-bestuurders geen toestemming nodig is, maar dat de betrokken bewindspersoon daarover wel vooraf wordt geïnformeerd.⁸¹

3.6 Toezicht door een ander zbo

Bij het toekennen van een toezichtsbevoegdheid aan een zbo ten behoeve van de controle op een ander zbo komt de vraag op hoe deze toezichtsbevoegdheid zich verhoudt tot de bevoegdheden die in de Kaderwet aan de minister zijn toegekend. Zo heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies op het voorstel van wet tot wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (waaronder de Wet marktordening gezondheidszorg) teneinde misslagen en omissies te herstellen⁸² opgemerkt dat het voorstel bij de Afdeling de vraag oproept of de toezichts- en handavingsbevoegdheden van de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit) jegens zelfstandige bestuursorganen wel gecontinueerd en voor het CAK uitgebreid moet worden.

Uit de reactie van de minister van VWS in het nader rapport kan worden opgemaakt dat toezichtsbevoegdheden aan een ander zbo alleen kunnen worden toegekend indien deze complementair zijn aan de bevoegdheden van de minister.⁸³ De bevoegdheden mogen niet interfereren. In casu gaat het om een onderscheid in toezicht op de vanuit de rijksbegroting gefinancierde taken, waarvoor de minister verantwoordelijk blijft, en het toezicht op de premie-gefinancierde uitgaven en ontvangsten waarvoor de NZa verantwoordelijk is. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de toezichtstaak van de NZa op het CAK wordt ingevuld, doordat de NZa

⁸¹ De Staatscommissie parlementair stelsel adviseert overigens om de Leidraad en aanverwante documenten samen te voegen in een actualisering van de Oekaze-Kok. En daarbij duidelijk te maken dat deze regels niet gelden voor zbo's. *Kamerstukken II 2018/19*, 34 430, nr. 9, bijlage, pp. 287-288.

⁸² *Kamerstukken II 2017/18*, 34 923, nr. 4.

⁸³ Zie ook *Kamerstukken II 2010/11*, 32 543, nr. 3, blz. 7 e.v.

verplicht is jaarlijks een samenvattend rapport te verstrekken aan de minister van VWS over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van taken door het CAK waar de NZa toezicht op houdt. De minister dient dit rapport aan de beide kamers der Staten-Generaal toe te zenden, zodat ook op het toezicht door de NZa op het CAK parlementaire controle mogelijk blijft.

3.7 Zbo's in Europees perspectief

Het EU-recht heeft geleid tot de instelling van verschillende zbo's met taken en bevoegdheden waarvoor een vergaande onafhankelijkheid is vereist. De vraag die hierbij gesteld kan worden is wat dit betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle op deze organen.

Voorbeelden van zbo's die zijn ingesteld vanwege het EU-recht of moeten voldoen aan de eisen van het EU-recht zijn markttoezichthouders zoals DNB en ACM met bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden ten behoeve van het houden van toezicht op de geharmoniseerde markten. Andere, meer recente voorbeelden zijn de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), met bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden betreffende de veiligheid van kerninstallaties, en de Autoriteit persoonsgegevens, die verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de Algemene verordening gegevensbescherming.

In het geval van DNB vloeit de eis van onafhankelijkheid uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voort. In artikel 130 VWEU is bepaald dat het de nationale centrale banken niet is toegestaan instructies te vragen of te aanvaarden van enig Europees of ander (nationaal) orgaan. Dit betekent dat een vergaande onafhankelijkheid is vereist ten opzichte van alle nationale organen. Desalniettemin kan de minister van Financiën op grond van artikel 1.29 van de Wet op het financieel toezicht ingrijpen, indien een algemeen verbindend voorschrift dat is vastgesteld door de DNB in strijd is met de wet of een verdragsbepaling, dan wel onredelijk belastend voor de financiële markten wordt geacht.

Voor de ANVS is in artikel 5 van de Richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/EURATOM tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties⁸⁴ voorgeschreven dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde regelgevende autoriteit daadwerkelijk onafhankelijk is van ongewenste beïnvloeding van besluitvorming op regelgevingsgebied. Met dit doel voor ogen dient onder meer gezorgd te worden dat de ANVS functioneel gescheiden is van andere organen of organisaties die betrokken zijn bij de bevordering of het gebruik van kernenergie, en geen instructies vraagt of aanvaardt van zo'n orgaan of organisatie, bij de uitvoering van haar taken op regelgevingsgebied.

De formulering betreffende de onafhankelijkheid van de ANVS komt overeen met die in artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit⁸⁵ en artikel 39 van de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas⁸⁶. Bedoeld is hiermee dat de regulerende instantie 'functioneel onafhankelijk' is van enige andere publieke of private entiteit, waaronder politieke ambten. In zijn artikel 'De regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen, mede in het licht van EU-recht'⁸⁷, legt mr. J.L.W. Broeksteeg uit dat functioneel onafhankelijk betekent dat deze instanties zelfstandig besluiten nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan. Hetgeen betekent dat een zbo inhoudelijk, zonder bemoeienis van de minister, moet kunnen functioneren. In de memorie van toelichting op de Instellingswet ACM⁸⁸ worden voornoemde artikelen 35 en 39 van de respectievelijke richtlijnen genoemd als reden voor het ontbreken van ministeriële goedkeuring voor beleidsregels van de ACM. De functionele onafhankelijkheid neemt overigens niet weg dat de minister beleidsregels kan stellen ten aanzien van het zbo, dat wil zeggen over zaken die geen betrekking op de onafhankelijke taken van het zbo hebben zoals het beheer van het zbo.

⁸⁴ PbEU 2014, L219.

⁸⁵ PbEU 2009, L211/55.

⁸⁶ PbEU 2009, L211/94.

⁸⁷ *RegelMaat* 2015-3, pp. 170-181.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 186, nr. 3.

Ook staat de functionele onafhankelijk niet in de weg aan de benoeming van de leden van het bestuur van het zbo door de minister. Daarnaast noodzaakt de functionele onafhankelijkheid niet tot eigen rechts-persoonlijkheid.

Bovenstaande laat zien dat het EU-recht bij het vereisen van onafhanke-lijkheid van in te stellen zbo's vergaande voorwaarden kan stellen waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de parlementaire controle worden ingeperkt. Het is van belang om hier bij de totstandkoming van EU-wetgeving oog voor te hebben en te waken voor voldoende ruimte om te kunnen voorzien in democratisch gelegiti-meerde controlemechanismen.

Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie

Bijdragen aan kwaliteit in transport veronderstelt betrokkenheid en flexibiliteit

Door Gerrit Jan Olthoff

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) is een zelfstandig bestuursorgaan dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat valt. De NIWO is in 1946, dus kort na de Tweede Wereldoorlog in een ontworpen Europa, opgericht als belangengroepering van een aantal wegvervoerders. Nadien werd de NIWO door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat belast met de vergunningverlening voor het beroepsgoederenvervoer.

Het vergunningstelsel, dat gebaseerd is op Europese regelgeving, heeft als doel het bevorderen van het goed functioneren van deze markt: iedere transportonderneming die in de EU goederen vervoert, moet aan bepaalde (vergunning)eisen voldoen. De NIWO was jarenlang een privaatrechtelijk zbo (een stichting) en is sinds 2017 een publiekrechtelijk zbo, met een heldere governance en afgebakende verantwoordelijkheden en met een goede, op gepaste afstand georganiseerde betrokkenheid van de transportsector.

Anders dan vele andere overheidsorganisaties is de NIWO niet ten prooi gevallen aan schaalvergroting. De NIWO heeft mede daardoor kunnen werken aan een stabiel bestuursorgaan, dat hoge kwaliteit levert en de dienstverlening op orde heeft. Er wordt een bijdrage geleverd aan het beoogde maatschappelijke resultaat: een zekere stabiliteit van en rust in de markt. In andere woorden: kwaliteit in transport begint bij de NIWO.

De beperkte schaalgrootte, een helder afgebakend takenpakket én het feit dat de NIWO volledig tariefgefinancierd is, maken dat de NIWO flexibel kan inspelen op nieuwe omstandigheden en verwachte ontwikkelingen.

Een conditio sine qua non daarbij is dat de relaties met het moederdepartement en netwerkorganisaties uitstekend zijn: korte lijntjes én deskundige controle en steun over en weer. Daarvan is gelukkig sprake. Minstens zo belangrijk zijn de contacten met de justitiabele, in dit geval de transportondernemingen. Met in achtneming van de publieke positie van de NIWO moeten er ook met hen voldoende contacten zijn. Een zbo móét immers beschikken over voldoende gevoel voor en kennis van hetgeen de ‘vragende partij’ beweegt. Alleen dan kan de publieke dienstverlening op een hoog niveau gegarandeerd worden.

Een actueel voorbeeld. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage is er grote onzekerheid over de Brexit. Met welk scenario treedt het Verenigd Koninkrijk eind maart 2019 uit de Europese Unie? Komt er überhaupt een deal? Redenerend vanuit het huidige takenpakket en met kennis van de potentiële gevolgen van een no-deal-Brexit voor de vervoerssector is de NIWO intern de mogelijkheden gaan onderzoeken om het leed voor het bedrijfsleven te verzachten. De NIWO bleek twee potentiële instrumenten in handen te hebben die vrijwel zonder nadere regelgeving kunnen bijdragen aan dit doel. Maar de afhankelijkheden bleken groot: van een internationale organisatie, van de Douane, van de brancheorganisaties. Steeds met medeweten van het ministerie zijn de noodzakelijke contacten gelegd en zijn er werkafspraken gemaakt, ook over een zo tijdig mogelijke communicatie. En zo wordt er samengewerkt aan een scenario dat in werking kan worden gezet als komt vast te staan of er een deal komt of niet.

Hoewel de NIWO is gaan en blijven redeneren vanuit het bestaande takenpakket onder het motto ‘schoenmaker hou je bij je leest’, is door deze proactieve opstelling in een zeer dynamische context opnieuw het publieke belang gediend, het bijdragen aan een goed functionerende goederenvervoermarkt.

4. Actualia betreffende zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid

4.1 Evaluatie van de Kaderwet zbo's 2012-2016

Bij brief van 8 juni 2018 is door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de tweede wetsevaluatie van de Kaderwet aan de beide kamers der Staten-Generaal aangeboden.⁸⁹ In deze wetsevaluatie zijn de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk onderzocht. De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de wet en de toepassing ervan bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling (waaronder de financiële controle) tussen de minister en het zbo en de transparantie voor de burger.

Maatregelen die worden aangekondigd, zijn enkele kleine aanpassingen van de Kaderwet. Zo zal worden voorgesteld dat een zbo verplicht wordt de nevenfuncties van de bestuurders enkel te publiceren op de website van het zbo en dat het jaarverslag door een zbo voor 15 maart wordt toegezonden aan de minister en voor 15 mei aan de beide kamers van de Staten-Generaal. Andere maatregelen zijn extra aandacht bij de ministeries voor het borgen van het sturingsmodel, onderzoek naar de vraag of het vereiste te beschikken over een door de accountant op te stellen doelmatigheidsverslag (op termijn) in alle gevallen opportuun is, onderzoek of en waar meer eenduidigheid in werkprocessen en beheersmatige kaders mogelijk is, en tot slot zullen extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten worden georganiseerd en zal een handreiking met praktische voorbeelden worden opgesteld om bij publiekrechtelijk vormgegeven zbo's de hoogte van de bezoldiging dan wel de schadeloosstelling van de leden te bepalen.

Verder is in de conclusie van de evaluatie gesteld dat waar het gaat om regulering ten aanzien van zbo's het van belang is om oog te houden voor de eigenheid van de zbo's, de onderlinge verschillen en de achterliggende redenen voor hun positie. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid is er tegelijkertijd ook een behoefte om zicht te houden op de

⁸⁹ Kamerstukken II 2017/18, 33 147, nr. 4.

uitvoering van de publieke belangen en de besteding van de publieke middelen. Hierin moet voortdurend een balans worden gezocht. Met de Kaderwet en de in deze brief voorgestelde maatregelen meent het kabinet hieraan bij te dragen.

Een deel van de Tweede Kamer was kritisch over de evaluatie. Uit het verslag van een schriftelijk overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken is onder meer op te maken dat een aantal fracties de mening is toegedaan dat de wetsevaluatie niet tegemoet komt aan de bedoeling van de in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet voorgeschreven vijfjaarlijkse evaluatie. De bedoeling van de Kaderwet was harmonisatie van het organisatierecht en regeling van het primaat van de politiek. In de evaluatie wordt echter volgens bepaalde leden op geen enkele wijze teruggevonden in hoeverre de Kaderwet in de praktijk het primaat van de politiek heeft versterkt ten opzichte van organisaties die taken op afstand van de rijksoverheid verrichten.⁹⁰

De staatssecretaris van BZK heeft daarop als reactie gegeven dat het in de rede ligt om in een volgende fase verdiepend vervolgonderzoek te doen waarbij de parlementaire controle uitgebreider aan bod kan komen. Dit is onder meer mogelijk door kwalitatief onderzoek te doen aan de hand van de periodieke evaluaties naar het functioneren van de individuele zbo's. Om richtinggevende conclusies te kunnen trekken, zou zo'n onderzoek bij voorkeur moeten plaatsvinden op het moment dat de periodieke evaluaties van een ruimere meerderheid van de zbo's beschikbaar zijn. Een logisch moment daarvoor zou bij de volgende wetsevaluatie (periode 2017–2021) zijn.⁹¹ Heel wel denkbaar is dat onderwerpen uit deze bijdrage daarin aan bod zullen komen.

⁹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 33 147, nr. 5.

⁹¹ Ibidem

4.2 Aanbeveling van de staatscommissie parlementair stelsel voor een Wet op de overheidsorganisaties

In haar rapport 'Lage drempels, hoge dijken, Democratie en rechtsstaat in balans' stelt de staatscommissie voor het parlementair stelsel⁹² dat voor verzelfstandigingen een beperkte democratische controlemogelijkheid geldt. Controle is slechts mogelijk op de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van het zbo zoals het geven van algemene aanwijzingen. Ook heeft het parlement – als medewetgever – invloed op de totstandkoming van de wettelijke kaders en kan het – als controleur van de regering – de minister verantwoording laten afleggen over het systeem waarbinnen het zbo opereert. De staatscommissie stelt dat dit laatste complex is, omdat het zbo niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt. In dat opzicht heeft de figuur van een agentschap, dat wel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt, de voorkeur van de staatscommissie en adviseert zij dit zodanig wettelijk te verankeren dat afwijken alleen mogelijk is als daarvoor een dragende motivering wordt gegeven. De commissie acht het van belang dat het parlement bij voorstellen voor het oprichten van zbo's zich goed rekenschap geeft van nut en noodzaak daarvan en de aandachtspunten over borging van publieke belangen uit het rapport van de Eerste Kamer 'Verbinding verbroken?' betreft.

Daarnaast adviseert de staatscommissie het uitgangspunt van de politieke en financiële controle zodanig vast te leggen dat steeds inzichtelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en aan wie verantwoording wordt afgelegd. De commissie geeft in navolging van de Algemene Rekenkamer aan dat voor de financiële controle op zbo's, maar ook op rwt's, soms te rade moet worden gegaan bij de Algemene wet bestuursrecht, soms bij het Burgerlijk Wetboek, en soms bij de Comptabiliteitswet 2016. Dat maakt de controle ingewikkeld en ondoorzichtig.

⁹² Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9, bijlage, p. 322 e.v. en www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

Vanuit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid kan gesteld worden dat de minister verantwoordelijk is voor een goede inrichting van de financiële controle. Een duidelijke inbedding in de wetgeving draagt daaraan bij. De staatscommissie geeft hier daarom mede een opdracht aan de wetgever.

Tot slot adviseert de staatscommissie dan ook, in navolging van de Algemene Rekenkamer en het rapport ‘*Verbinding verbroken?*’, de samenwerking tussen betrokken ministeries, alsmede de coördinerende rol van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van Financiën, bij de instelling van zbo’s te verankeren in een Wet op de overheidsorganisaties. Een reactie van het kabinet op deze aanbeveling van de staatscommissie is in voorbereiding.

Voor het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo’s is van belang dat de staatscommissie het beleidsuitgangspunt van het kabinet steunt dat de figuur van een agentschap de voorkeur heeft boven een zbo. De vraag die openstaat, is of dit uitgangspunt wettelijk moet worden verankerd. Bij de beantwoording van deze vraag is het raadzaam om ook te betrekken dat zbo’s volgens vigerend kabinetsbeleid alleen worden opgericht als er sprake is van het instellingsmotief *onafhankelijke oordeelsvorming*. Voldoende afstand tot de minister voor het onafhankelijk kunnen uitvoeren van de taak is in dat verband een voorwaarde, die niet alleen vanwege internationaalrechtelijke/juridische (bijv. bij DNB en Autoriteit persoonsgegevens), maar ook vanwege politiek/bestuurlijke (bijv. bij Instituut mijnbouwschade Groningen) redenen kan gelden. Hierbij is wel aan te tekenen dat – zoals hiervoor ook in paragraaf 3.7 is signaleerd – een spanning zit tussen eisen die gesteld worden vanuit de internationale context en de ministeriële verantwoordelijkheid, én de mogelijke behoefte daartoe vanuit het parlement.

Justitie en Veiligheid

Sturingsmodel voor een sterke governance

Door Pieter de Klerk

De governance van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) voorziet in een verantwoorde uitvoering van publieke taken door zijn zbo's, agentschappen, diensten en sui generis-organisaties. Vanuit het verbeterprogramma 'JenV Verandert' is hier sinds begin 2017 aan gewerkt. Een kernelement van het verbeterprogramma is de inrichting van het sturingsmodel JenV dat – op basis van vertrouwen, transparantie en samenwerking – bijdraagt aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen. Het sturingsmodel borgt daarmee de verantwoordelijkheid van de JenV-bewindslieden.

Sturingsmodel JenV

Het sturingsmodel JenV is resultaatgericht, legt verbinding tussen beleid en uitvoering en heeft een eenduidige sturingscyclus. Het sturingsmodel richt zich op de continuïteit van de publieke taakuitoefening, de effectieve en efficiënte uitvoering van publieke taken en het afleggen van verantwoording over de prestaties. In het vervolg van dit document worden de zbo's, agentschappen en diensten aangeduid onder de verzamelnaam 'taakorganisaties'.

De rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn belegd bij verschillende functionarissen, namelijk de (p)SG, de DG respectievelijk de taakorganisaties. Daarbij is sprake van een rolvast samenspel vanuit deze drie rollen en is de samenwerkingsrelatie transparant en gebaseerd op vertrouwen. De opdrachtgever en opdrachtnemer werken samen op basis van gelijkwaardigheid, de eigenaar ziet daarop toe. De informatie-uitwisseling over beleid en uitvoering is tijdig, juist en volledig. Per taakorganisatie zijn tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop dit wordt gerealiseerd. De afspraken tussen opdrachtnemer, eigenaar en taakorganisatie zijn geharmoniseerd waar mogelijk, en verbijzonderd waar dat nodig is.

Toelichting op de rolverdeling in het sturingsmodel

De drie in het sturingsmodel JenV onderscheiden rollen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:



Omdat JenV in ketens functioneert, handelen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer vanuit ketenperspectief en op een uniforme wijze in onderlinge verbinding. De opdrachtgever stuurt op de realisatie van eigen beleid in ketenperspectief. De opdrachtnemer voert haar publieke taken uit binnen de keten. De eigenaar stuurt op de bedrijfsvoering van taakorganisaties, rekening houdend met de kansen en risico's vanuit het bredere ketenperspectief.

Taken en verantwoordelijkheden DEA

De eigenaar wordt ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA). DEA ondersteunt de eigenaar in zijn rol in de aansturing van de taakorganisaties. DEA maakt hiervoor intensief gebruik van specifieke kennis en expertise van de concernstaven, zoals juridische en financiële control en advies op ICT- en P&O-gebied. DEA is hierin de regisseur en is in staat om op hoogwaardig niveau de 'vraag te articuleren' en het resultaat te beoordelen. De taken zijn onder meer:

- Toetsen en adviseren over producten binnen de planning en control-cyclus.
- Toezien op kwetsbaarheden en het blijvend goed functioneren van het sturingsmodel, de kwaliteit van dienstverlening en de doelmatigheid van de taakorganisaties en ketens.
- Coördineren van ontwikkelingen rondom en adviseren over kaders en richtlijnen van (verzelfstandigde) taakorganisaties.
- (Proactief) Toezicht op governance en bedrijfsvoering van taakorganisaties. Dit betekent dat DEA ruim van tevoren knelpunten ziet aankomen bijvoorbeeld in de bedrijfsvoering van een taakorganisatie en daar adequaat over kan adviseren.
- Het onderhouden van de contacten (bilateraal en middels participatie in stuur/werkgroepen) met de taakorganisaties (periodiciteit afhankelijk van de organisatie en de dynamiek), evenals met de opdrachtgevers.

Samenwerking

Er bestaat een nauwe relatie tussen DEA en de andere concerndirecties, bijvoorbeeld waar het gaat om de toetsing en goedkeuring van de begroting, jaarplan en jaarrekening.

De contacten die DEA onderhoudt met de taakorganisaties en de andere counterparts in hun ketens zijn cruciaal voor een goede voorbereiding van de bestuurlijke overleggen in de driehoek. Dit stelt de adviseurs ook in staat om – in samenspraak, afstemming en verbinding met alle partijen – vroegtijdig de ontwikkelingen, wijzigingen en eventuele problemen te signaleren om ze vervolgens in bestuurlijke overleggen te agenderen. De formele gesprekken binnen de driehoek worden voorbereid in de accountteams, hierin zijn medewerkers van de taakorganisatie, DG, DFEZ, DEA, DP&O, DI&I en DH&F vertegenwoordigd.

Ketenbreed organiseren

DEA sluit zoveel mogelijk aan bij de ketens binnen JenV. Dat betekent dat DEA kennis heeft van de afzonderlijke taakorganisaties, maar ook van de bovenliggende uitdagingen op eigenaarsaspecten (denk aan grote personele bewegingen, omvangrijke vastgoedontwikkelingen, Keten-IT-oplossingen, logistieke ontwikkelingen et cetera).

Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm

Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm

Door prof. mr. Sjoerd Zijlstra

1. Inleiding

In de praktijk van het maatschappelijk leven ontstaan steeds weer nieuwe vormen van samenwerking en organisatie. De meeste kunnen het prima doen zonder dat zij juridisch geduid worden, maar soms leidt dat tot problemen, omdat voor de betrokkenen – burgers, bedrijven, overheid, andere organisaties – onvoldoende duidelijk is wat de juridische situatie is als ze met deze figuur te maken krijgen. Dan is het nodig ze als rechtsfiguur te duiden en een plaats te geven: binnen de bestaande rechtsfiguren, maar, als dat niet lukt of niet wenselijk is, ernaast. Dat gebeurt vaak eerst in de rechtswetenschap, vervolgens in (of in wisselwerking met) de rechtspraak, waarna de wetgever het leerstuk, als het voldoende is uitgekristalliseerd, in wetgeving codificeert. Zo kent het privaatrecht al heel lang de vereniging, de stichting en de vennootschap, maar heeft het op zeker moment plaats moeten geven aan de maatschap, de structuurvennootschap en de vereniging van eigenaren, omdat daaraan in de praktijk behoefte bleek en deze figuren niet (helemaal) pasten in wat bekend was. Ook die andere vorm van samenwerking, het huwelijk, heeft na jaren alleenrecht in het personen- en familierecht andere juridische samenlevingsvormen naast zich gekregen. Het duiden en een plaats geven van nieuwe rechtsfiguren kan dan ook worden beschouwd als de ‘core business’ van alle takken van de rechtswetenschap.

Er bestaan in ons land talloze organisaties en instellingen die een rol spelen bij de behartiging van publieke belangen, en om die reden op de een of andere manier met de overheid zijn verbonden. Dat kan zijn doordat ze bij of krachtens de wet zijn ingesteld, of door de overheid zijn opgericht, de overheid aandeelhouder is of op een andere manier statutair of contractueel zeggenschap heeft, die door de overheid worden

gesubsidieerd of door overheidswet- en regelgeving worden gereguleerd. De betekenis die deze organisaties hebben voor een goede behartiging van het publieke belang heeft geen relatie met de vorm of de inensiteit van de relatie met de overheid: die relatie is de resultante van een veelheid van factoren, zoals de wijze waarop het betrokken publieke belang overigens is geborgd (bijvoorbeeld door marktwerking, of zeggenschap van andere stakeholders), maar ook politieke en historische ontwikkelingen.

Het bestuurlijk organisatierecht⁹³ probeert deze organisaties te onderscheiden en, aan de hand van relevante juridische criteria, een plaats te geven, zodat de overheid zelf, maar ook burgers en bedrijven, weten met welk type organisatie ze te maken hebben.

Zoals in veel ontwikkelde landen⁹⁴ wordt hier in Nederland enorm mee geworsteld. Hoe moet je deze organisaties onderscheiden? Naar hun rechtsvorm (rechtspersoonlijkheid of niet; publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven), naar hun relatie met de politiek (zelfstandig, ondergeschikt, met vele tussenvormen), naar hun taken en bevoegdheden (openbaar gezag of niet, bevoegdheid tot opleggen van heffingen), naar hun bestuursamenstelling (ambtenaren, particulieren, representanten van andere overheids- of niet-overheidsinstanties), naar hun economische positie (monopolist of onderhevig aan concurrentie), naar hun wijze van financiering (eigen heffingen of opbrengsten, overheidssubsidie), of naar nog iets anders? Op zichzelf is dat natuurlijk te doen, en het levert een prachtige, meervoudig dimensionale matrix op, maar er is onmogelijk een voor beleid en wetgeving bruikbare typologie op te bouwen. Lang werd dan ook gezocht naar de ‘heilige graal’ van het bestuurlijk organisatierecht: het geschikte afbakeningscriterium, waar wél beleid en wetgeving op te bouwen was.

⁹³ Zie S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009; een 2^e, geheel herziene druk, is voorzien voor 2019. Deze bijdrage vormt een bewerking van een hoofdstuk uit die 2^e druk; zij bouwt dus niet alleen voort op de 1^e druk, maar bevat ook stukken uit eerder werk van mijn hand. Er zal dus hier en daar sprake zijn van autoplagiaat. Ik zal dat zo gewetensvol mogelijk proberen aan te geven.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld de beschrijving die Jak geeft van deze organisaties in Zuid-Afrika (N. Jak, *Semipublieke instellingen*, diss. VU, Den Haag: Bju 2014).

Die heilige graal leek te zijn gevonden toen Scheltema in 1974 zijn begrip ‘zelfstandig bestuursorgaan’ introduceerde.⁹⁵ Het was dan weliswaar niet geschikt om *alle* organisaties rond de overheid mee te duiden, maar het besloeg in ieder geval een flink deel ervan, en, zo leek het, meteen ook de belangrijkste. Regering en Kamer grepen dit met beide handen aan, er werden verschillende beleidsnota’s en later kaderwetgeving op gebouwd, en, zoals dat heet, de rest is geschiedenis.

Deze ontwikkeling is om verschillende redenen opmerkelijk. De eerste is dat een wetenschapper in staat is zo veel impact te hebben. Zoals ik zal laten zien, leidde Scheltema’s visie, samen met de ideologie van het New Public Management en nog wat politiek opportunisme tot een ‘perfect storm’ waarin de zbo’s konden groeien en bloeien. De tweede reden waarom dit opmerkelijk is, is dat de gedachte dat we hiermee de belangrijkste organisaties te pakken hadden, natuurlijk misplaatst is. Niemand kan beweren dat de NS minder belangrijk is in het behartigen van een publiek belang dan laten we zeggen het Bureau architectenregister. Toch is er voor overheidsvennootschappen geen kaderwetgeving, maar voor zbo’s wel. Ten derde identificeerde Scheltema de zbo’s langs volledig juridische lijnen: zowel ‘zelfstandigheid’ als ‘bestuursorgaan’ zijn juridische begrippen, die – zoals altijd met juridische begrippen – leiden tot een binariteit die de zbo’s op tal van momenten lelijk parten speelt. Ook dat zal ik in mijn bijdrage laten zien.

Hieronder geef ik een beeld van de juridisch-bestuurlijke positie van de zbo’s. Doel van mijn bijdrage is in de eerste plaats een overzicht te geven van wat zbo’s zijn, wat hun staatsrechtelijke positie is, en in welke juridische vormen zij zich voordoen (§ 2). Daarna behandel ik het (grond) wettelijke kader (§ 3). Vervolgens bespreek ik het huidige kabinetsbeleid over zbo’s (§ 4), en geef ik mijn visie op dat beleid (§ 5). In § 6 vat ik mijn bevindingen samen.

⁹⁵ M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. Oratie RUG, Groningen 1974.

2. Begrip en juridische positie

2.1 Begrip

Het begrip zelfstandig bestuursorgaan (zbo) bestaat uit twee elementen: een bestuursrechtelijk ('bestuursorgaan') en een staatsrechtelijk ('zelfstandig').

Bestuursorgaan

Wat een *bestuursorgaan* is, wordt bepaald door artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
- De onder a bedoelde bestuursorganen (in de wandeling: de a-organen) zijn publiekrechtelijk vormgegeven: onderdeel van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden (zoals de Kiesraad) of met eigen rechtspersoonlijkheid (zoals de Dienst Wegverkeer (RDW) en Staatsbosbeheer). De b-organen betreffen privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen die met openbaar gezag zijn bekleed, zoals bijvoorbeeld de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Nederlandsche Bank N.V. en de eenmanszaak die een APK-keuringsbevoegdheid heeft. Het begrip bestuursorgaan leidt in de rechtspraak regelmatig tot vragen, waarna de rechter eraan te pas moet komen om ze te beantwoorden. Dit betekent dat er voortdurend zbo's bijkomen, niet alleen als ze als zodanig worden ingesteld, maar ook als de rechter een private instelling tot bestuursorgaan verklaart, waarmee het tevens zbo is geworden (zoals de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers en de daarop gelijkende instellingen). Het element 'bestuursorgaan' roept dus al de nodige complicaties op. Dat is niet minder het geval bij het element 'zelfstandig'.

Zelfstandig

Een bestuursorgaan is zelfstandig ten opzichte van een ander bestuursorgaan als die laatste niet de mogelijkheid heeft het handelen van de eerste te bepalen. Zelfstandigheid is daarmee het spiegelbeeld van ondergeschiktheid: die is aanwezig als die mogelijkheid wél bestaat. Nu zijn ondergeschiktheid en zelfstandigheid relatieve begrippen (met kan in mindere of meerdere mate ondergeschikt dan wel juist zelfstandig zijn). Omdat het een juridisch begrip is dat, zoals alle juridische begrippen,

binair is (het is een zbo of het is het niet), moet gezocht worden naar een criterium dat als ‘omslagpunt’ tussen zelfstandigheid en niet-zelfstandigheid kan dienen. Dat omslagpunt ligt bij het kunnen geven van aanwijzingen: er is sprake van ondergeschiktheid als men zowel in het algemeen als in elk voorkomend individueel geval instructies van een ander bestuursorgaan moet opvolgen, en van zelfstandigheid als dat dit niet het geval is. Bij zbo’s gaat het er dan nog om, dat ze zelfstandig zijn ten opzichte van ‘de politiek’, in ons parlementaire stelsel: de minister. Een bestuursorgaan is *zelfstandig* als de politiek verantwoordelijke minister niet de bevoegdheid heeft aanwijzingen in individuele gevallen aan het bestuursorgaan te geven.

De meest gebruikelijke, maar ook meest volledige, vorm van ondergeschiktheid (niet-zelfstandigheid) vinden we in de ambtelijke dienstverhouding. Kent dus de wetgever een bestuursbevoegdheid toe aan een ambtenaar van een ministerie (of aan een college van dergelijke ambtenaren), dan creëert hij daarmee wel een bestuursorgaan, maar geen zelfstandig bestuursorgaan, want de minister kan uit de aard van de ambtelijke dienstverhouding algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Ook een officier van justitie is wel een bestuursorgaan, maar geen zbo, want ingevolge art. 127 Wet op de rechterlijke organisatie kan de minister van Justitie en Veiligheid algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie.

Bovenstaande, redelijk heldere onderverdelingen (steeds binair: óf zelfstandig, óf ondergeschikt) betreffen een *juridische* werkelijkheid. Niet alleen bestaan in de praktijk tal van gradaties van (on)zelfstandigheid (bijvoorbeeld bij het ene zbo kan de minister besluiten vernietigen, bij het andere niet), er zijn ondergeschikte instellingen die – vanwege hun historische ontwikkeling, persoonlijke verhoudingen of politieke belangstelling – in de praktijk heel zelfstandig functioneren, en omgekeerd. Maar, als gezegd: zbo is een juridisch begrip, en daar moeten we het mee doen. En juist hier staat het begrip zbo haaks op behoeften in de praktijk; ik kom daar in de slotparagraaf op terug.

2.2 Staatsrechtelijke positie

Verhouding met functionele decentralisatie

Zelfstandige bestuursorganen zijn geen lichamen of organen van functionele decentralisatie in de zin van hoofdstuk 7 Grondwet, maar zij werden aanvankelijk – min of meer per ongeluk⁹⁶ – van regeringszijde wel onder dit begrip geschaard. Later is men gaan spreken van functioneel bestuur (in tegenstelling tot functionele decentralisatie), maar op dit moment is de term zelfstandige bestuursorganen in zwang. Intussen is het verschil niet altijd goed zichtbaar, omdat de wetgever losjes met het onderscheid omgaat. Ik ga hieronder (§ 7) in op de vraag of de grondwetgever hier duidelijkheid moet bieden.

Zelfstandige bestuursorganen vormen afwijking van de hoofdstructuur

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben als belangrijkste kenmerk dat zij niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Daarmee vormen zij dus onderdelen van het openbaar bestuur waarop geen volledige controle door de Kamer bestaat. Om die reden behoeft gebruik van zbo's afzonderlijke motivering. Ook is voor hun instelling de medewerking nodig van de Staten-Generaal (waarvan de controlerende bevoegdheden immers worden beperkt), behoren zij in beginsel geen regelgevende bevoegdheid te bezitten, en zijn hun taken en bevoegdheden gelimiteerd tot de onderwerpen waartoe zij uitdrukkelijk zijn ingesteld ('gesloten huishouding').

2.3 Juridische vormen

Naar hun rechtsvorm kan men de zbo's op verschillende manieren indelen. De belangrijkste twee categorieën zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen. De publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen kunnen op hun beurt weer worden onderverdeeld naar soort rechtssubject (eigen rechtspersoonlijkheid of niet, stichting, naamloze vennootschap, etc.). Maar ook andere juridische relevante onderverdelingen zijn mogelijk.

⁹⁶ Zie daarover Zijlstra 2009, p. 200.

Publiekrecht of privaatrecht

Hoewel het vast wetgevingsbeleid is dat zbo's de publiekrechtelijke vorm hebben (zie daarover § 6 en 7), komen zbo's in privaatrechtelijke vorm veel voor. Bij de privaatrechtelijk vormgegeven zbo's gaat het meestal om stichtingen, zoals de AFM, de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland en de stichtingen die kunstsubsidies verstrekken. Op bescheiden schaal⁹⁷ komen zbo's in de vennootschapsvorm voor: de nv (zoals De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en de bv (met als meest bekende vorm de APK-keuringsstations). Helemaal uitzonderlijk zijn zbo's in de vorm van de vereniging (zoals de vereniging waarvan de Vrije Universiteit uitgaat) en de natuurlijke persoon (de APK-keurders als eenmanszaak).

Rechtspersoonlijkheid

Publiekrechtelijk vormgegeven zbo's kunnen eigen rechtspersoonlijkheid hebben, of deel uitmaken van de rechtspersoon de Staat. De eerste categorie wordt ook wel de rechtspersoon sui generis genoemd, omdat zij hun rechtspersoonlijkheid niet ontleen aan art. 2:1 BW, maar aan de bijzondere wet. Dit geschiedt dan in de vorm 'Er is een [volgt naam zbo]. Het [...] is gevestigd te [...] en heeft rechtspersoonlijkheid' (zie ook de modelbepaling in aanwijzing 5.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Voorbeelden hiervan zijn de RDW (Wegenverkeerswet 1994), Commissariaat voor de Media (Mediawet 2008) en Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer). Maar er zijn ook tal van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's zonder rechtspersoonlijkheid, die dus deel uitmaken van de rechtspersoon de Staat, bijvoorbeeld de Kiesraad en het College voor de rechten van de mens.

Voltijd of deeltijd. Hybride zbo's

De privaatrechtelijk vormgegeven zbo's zijn ook nog op een andere manier onder te verdelen, namelijk naar de mate waarin publieke taken deel uitmaken van hun totale werkzaamheden. Er zijn privaatrechtelijke zbo's die geen andere dan publieke taken hebben: de zogeheten

⁹⁷ Als we de zbo's 'geclusterd' bezien, dat wil zeggen dat de APK-keurders één cluster zbo's vormen. Tellen we de keuringsinstanties ieder afzonderlijk als zbo, dan zouden de bv's wel eens verreweg in de meerderheid kunnen zijn.

'voltijd-zbo's'⁹⁸ (zoals AFM en DNB). Maar er zijn ook instellingen die maar voor een deel van hun werkzaamheden een publieke taak uitoefenen, en daarnaast ook andere, vaak commerciële activiteiten verrichten: de 'deeltijd-' of 'hybride zbo's' (zoals de APK-keurders, bepaalde certificerende instellingen, maar ook de bijzondere universiteiten).

Andere onderverdelingen

Ten slotte zijn zbo's nog op tal van andere juridisch relevante manieren onder te verdelen, zoals naar de vraag of ze eigen personeel hebben of niet, welk soorten bevoegdheden en vrijheden zij bezitten (regelgevende bevoegdheid, gebonden bevoegdheid of beleidsvrijheid), en hun interne organisatie (eenhoofdig of meerhoofdig bestuur, wel of niet een raad van advies of een raad van toezicht).

⁹⁸ Dit doet zich bij de publiekrechtelijke zbo's niet voor: die oefenen uitsluitend publieke taken uit, en zijn voor al hun werkzaamheden bestuursorgaan. Wet Nationale ombudsman, Wob en Archiefwet zijn dan ook op al hun handelingen van toepassing.

3. (Grond)wettelijke regeling

3.1 Voorstel voor een regeling in de Grondwet

Op 19 september 1997 werd bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen.⁹⁹ Kern van het voorstel was een nieuw art. 134 Grondwet, waarin zbo's naast de (andere) functionele openbare lichamen (zoals de PBO) een plaats moesten krijgen. Het voorgestelde artikel luidde:

1. Bij of krachtens de wet kunnen zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie worden ingesteld.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Binnen bij de wet te bepalen grenzen kan bij de wet aan organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie en aan zelfstandige bestuursorganen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op zelfstandige bestuursorganen en organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie. Vernietiging van hun besluiten kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Het voorstel werd bijzonder slecht ontvangen: de Raad van State haalde zijn zwaarste dictum van stal, en na een kritisch verslag uit de Tweede Kamer¹⁰⁰ werd het ingetrokken.¹⁰¹

⁹⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 629, nrs. 1-2.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 629, nr. 5 ('grote aarzeling'; 'weinig genoeg'; 'grote moeite').

¹⁰¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 629, nr. 6.

Totstandkoming en doelstellingen

In 1996 werd in de Aanwijzingen voor de regelgeving een paragraaf over het instellen van zbo's opgenomen. Naast normen voor algemene keuzes rond het gebruik van zelfstandige bestuursorganen (instelling, motivering, publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving etc.) bevatten deze aanwijzingen ook een aantal modelbepalingen voor de instellingswet, alsmede een procedurele bepaling. Deze aanwijzingen hebben model gestaan¹⁰² voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die, na een slepende parlementaire procedure, op 1 februari 2007 in werking trad (Stb. 2006, 587). De reden voor deze moeizame totstandkoming ligt met name in de omstredeheid van het fenomeen zbo, en het zwalkende beleid rond het gebruik daarvan.

De doelstellingen van de wet zijn tweeërlei.¹⁰³ Vanaf het begin is harmonisatie een belangrijke doelstelling van het streven naar een Kaderwet geweest. De weinig gelukkige tweede doelstelling van de wet, 'regeling' of zelfs 'herstel' van het 'primaat van de politiek', is daar pas later, na het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995, bijgekomen. Dit 'herstel van het primaat van de politiek' moet worden bewerkstelligd door een groot aantal toezichts- en controlebepalingen, alsmede een beperking van de motieven voor instelling.

Begrip zbo (art. 1 en 2 Kaderwet)

Art. 1 onderdeel a Kaderwet omschrijft 'zelfstandig bestuursorgaan' als een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. In dat verband is ook van belang art. 2, dat de wet niet van toepassing verklaart op zbo's die wel openbaar gezag bezitten maar dit uitsluitend ontlenen aan de bevoegdheid besluiten te nemen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of op grond van het feit dat er ambtenaren in dienst zijn. Zou dit achterwege zijn gelaten, dan

¹⁰² Ze zijn, toen de Kaderwet tot stand was gekomen, weer 'uitgekleed'.

¹⁰³ De voorgeschiedenis van de Kaderwet is met onderkoelde humor beschreven in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 2-3*).

zou Staatsbosbeheer, waar ambtenaren in dienst zijn en waarvan het bestuur een bestuursorgaan in de zin van de Wob is, langs een achterdeur toch weer onder de Kaderwet vallen. Het gaat met andere woorden om openbaar gezag in de eigenlijke taakuitoefening van de organisatie.

Toepassingsbereik en toepassing (art. 2 lid 2 Kaderwet)

Wat betreft het toepassingsbereik maakt de wet onderscheid tussen bestaande en nieuw in te stellen zbo's. Zij is van rechtswege van toepassing op nieuwe zbo's,¹⁰⁴ maar art. 2 lid 2 bepaalt dat de wet op zelfstandige bestuursorganen die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn ingesteld, alleen van toepassing is indien dit in de in art. 1 onderdeel a bedoelde wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is bepaald (enumeratiestelsel).

Wel geldt ingevolge art. 42 dat de minister van BZK binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet (dus vóór 1 februari 2008) aan beide Kamers der Staten-Generaal moest medelen welke zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in art. 2 lid 2, onder de werking van deze wet zouden worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling zou worden gedaan. Van belang is, dat in een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel, een lijst was opgenomen met categorieën van zbo's waarvan – om uiteenlopende redenen – was afgesproken dat ze niet zouden worden aangewezen, maar waarvan zou worden bezien of (delen) van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing zouden kunnen worden verklaard.¹⁰⁵ Het betreft:

- de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, want die behoren volgens de regering niet tot de centrale overheid;
- keuringsinstanties die geen monopolie hebben en waarvoor het keuren niet de hoofdtaak is;
- alle organen van instellingen voor hoger onderwijs;
- de gerechtsdeurwaarders en de notarissen, omdat zij 'onmogelijk onder het stramen van de Kaderwet kunnen worden gebracht.'

¹⁰⁴ Dit systeem is het gevolg van een amendement-Van den Berg/Scheltema-De Nie (*Kamerstukken II* 2001/02, 27 426, nr. 31), tezamen met een overgangsregeling (idem nr. 32). Het regeringsvoorstel beoogde ook voor nieuwe zbo's alleen toepasselijkheid als dit expliciet was bepaald.

¹⁰⁵ Rapport *Zbo's binnen kaders*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 25 268, nr. 46.

Vervolgens werd een ambtelijke Begeleidingsteam Kaderwet zbo's ingesteld (Commissie-Gerritse), die een rapport heeft opgesteld waarin het kader voor de aanpassingswetgeving werd geschetst.¹⁰⁶

Opmerkelijkste conclusie van het rapport was dat ruim de helft van de aangemelde zbo's niet onder de Kaderwet zou worden gebracht. De motieven hiervoor waren: 'de zbo-taak is eindig in tijd, de zbo-taak wordt opgeheven (of 'uit' de organisatie gehaald), of het zbo als organisatie (of diens zbo-taak) wordt in heroverweging genomen.'

Beperking instelling zbo's (art. 3 Kaderwet)

Ingevolge art. 3 Kaderwet kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld indien:

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

De weinig heldere omschrijving 'onafhankelijke oordeelsvorming' is terug te voeren op het Groningse onderzoek uit 1989, waar het werd aangeduid als het 'onafhankelijke gezaghebbende-type'. Bij 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' is het type 'scheiding van beleid en uitvoering' in beeld. Opmerkelijk is dat de wet bij het participatietype geen kanttekeningen plaatst, dit in afwijking van het kabinetsstandpunt.

In aanwijzing 124c (oud) van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waar dit artikel op is gebaseerd, werd aan het slot als algemene beperking nog toegevoegd dat 'de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal'. Deze belangrijke beperking moet naar mijn mening nog wel in art. 3 Kaderwet gelezen worden.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 5.

Versterkt toezicht (art. 20-23 Kaderwet)

Herstel van 'het primaat van de politiek' geschiedt in de Kaderwet langs twee sporen: een flink arsenaal aan algemene toezichtsinstrumenten, en uitgebreide voorzieningen in de sfeer van financieel beheer en verantwoording.

Bij de algemene toezichtsinstrumenten gaat het om de inlichtingenplicht van het zbo aan de minister (art. 20 Kaderwet), de bevoegdheid voor de minister om beleidsregels te stellen ten aanzien van de taakuitoefening door het zbo (art. 21 Kaderwet), de bevoegdheid voor de minister om besluiten van het zbo te vernietigen (art. 22 Kaderwet) en de bevoegdheid om in te grijpen bij ernstige taakverwaarlozing (art. 23 Kaderwet).

Intussen zijn de zbo's, daartoe mede gesteund door het kabinet, enthousiast bezig met het zoeken naar alternatieve manieren van verantwoording, met name vormen van 'horizontale' verantwoording, zoals benchmarking, best practices en klantenpanels.¹⁰⁷ In dat kader heeft een aantal zbo's een Handvest Publieke Verantwoording ondertekend, zich geëngageerd aan de code goed bestuur (Code Tabaksblat),¹⁰⁸ en een 'handvesttoets' ontwikkeld.

Voorkeur voor publiekrechtelijke vormgeving (art. 4 Kaderwet)

Art. 4 van de Kaderwet spreekt een voorkeur uit voor publiekrechtelijke vormgeving van zbo's. Volgens deze bepaling wordt met openbaar gezag alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld; in afwijking daarvan kan bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag worden bekleed, mits (a) dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en (b) er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden.

¹⁰⁷ Zie T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht*, diss. UU, Den Haag: Lemma 2007.

¹⁰⁸ Daarover J.W. Besemer, 'Horizontaal verantwoorden', NTB 2007, nr. 6, p. 195-203.

Harmonisatie

Een Kaderwet is bij uitstek geschikt om te komen tot harmonisatie en uniformering¹⁰⁹ van de wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen, en het is één van de pijlers onder haar bestaansrecht. De wet bevat daartoe verschillende bepalingen die de inrichting van en verantwoording door zbo's beogen te harmoniseren. Om een en ander te handhaven is aan de minister van BZK een medeondertekeningsrecht toegekend bij wetgeving inzake zbo's (art. 6 Kaderwet). Voor de harmoniserende effecten van de wet op bestaande zbo's is van groot belang dat, zoals wij zagen, de wet alleen van toepassing is op ten tijde van de inwerkingtreding van de wet bestaande zbo's als dat expliciet wordt bepaald. Uitkomst van de aanpassingsoperatie was, dat ruim de helft van de aangemelde zbo's niet onder de Kaderwet werd gebracht. Daarnaast zijn voor tal van zbo's waar de wet wél op van toepassing werd verklaard, uitzonderingen gemaakt op de toepasselijkheid van een of meer bepalingen van de Kaderwet. Belangrijkste categorie daarvan betreft zbo's van het type 'aard van de bevoegdheid', waar uitzonderingen zijn gemaakt op de sturings- en toezichtsinstrumenten; dit is bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van het College voor de rechten van de mens en de Autoriteit persoonsgegevens.

De wet bevat geen voorzieningen als een bijzondere-statusbepaling (vgl. art. 115 Gemw). Wel bepaalt Aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat afwijking van de Kaderwet alleen gemotiveerd mag plaatsvinden. In art. 6 is een – verstrekkende – procedurele bemoeienis van de minister van BZK gegarandeerd. De mede-ondertekening door deze minister is vereist bij alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen, houdende (a) het opdragen of ontnemen van de uitoefening van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan, of (b) wijziging van bevoegdheden van de betrokken minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan of (c) wijziging van verplichtingen die een zelfstandig bestuursorgaan jegens de betrokken minister in acht dient te nemen. Deze bepaling biedt een belangrijke steun aan de harmonisatiedoelstelling, zij het dat het er wel van afhangt of de minister van BZK de rug recht weet te houden.

¹⁰⁹ Zie hierover uitgebreid S.E. Zijlstra, 'De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: van een algemene wet, houdende regels van bestuursrecht naar een wet, houdende algemene regels van bestuursrecht?', in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th.G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 191-201, waaraan onderstaande grotendeels is ontleend.

Sluitstuk van de harmonisatie is de evaluatieverplichting van art. 39: niet alleen moet de Kaderwet elke vijf jaar geëvalueerd worden (lid 2), maar ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een (dus ieder!) zelfstandig bestuursorgaan (lid 1).

4. Huidig kabinetsbeleid

Weinig samenhang

Wat op dit moment het kabinetsbeleid is inzake instelling, vormgeving en governance van zbo's, is om twee redenen onhelder. De eerste is, dat er geen afzonderlijk document is waarin dat beleid is neergelegd: het moet worden afgeleid uit het kabinetsstandpunt op het rapport *Verbinding verbroken?* van de Onderzoekscommissie Privatisering en verzelfstandiging uit de Eerste Kamer (2013),¹¹⁰ het kabinetsstandpunt op het rapport-De Leeuw (2014),¹¹¹ een circulaire *Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)* (2015),¹¹² kabinetsstandpunten bij de twee tot dusverre gepubliceerde evaluaties van de Kaderwet, en de *Wegwijzer governance van publieke belangen bij verzelfstandiging*, een ambtelijk stuk waarvan de status niet duidelijk is, maar dat in Den Haag als het kader voor instellen en vormgeven van verzelfstandigde overheidsorganisaties wordt gehanteerd. Ook moeten de (sinds hun totstandkoming in 1996 nauwelijks inhoudelijk gewijzigde) Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 5.1-5.16) bij de beschouwingen worden betrokken. De tweede is, dat de relevante passages in deze stukken op belangrijke punten onduidelijk of inconsistent zijn. Hieronder probeer ik op de belangrijkste aspecten van zbo's het kabinetsbeleid te duiden. In par. 5 zal ik mijn eigen visie over deze aspecten geven.

¹¹⁰ Kamerstukken I 2012/13, C, I, tevens standpunt op het rapport Publieke zaken in de marktsamenleving van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

¹¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 25268 nr. 83.

¹¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.

Beleid inzake instelling

Het rapport-De Leeuw wilde twee instellingsmotieven (scheiding van beleid en uitvoering en participatie) schrappen, en één nieuwe (werken voor meerdere bestuurslagen) aandragen. Het *kabinetsstandpunt op het rapport-De Leeuw* zwijgt over het nieuwe instellingsmotief dat De Leeuw aandraagt en over de suggestie om art. 3 Kaderwet te wijzigen. Het beperkt zich tot het volgende. De drie instellingscriteria van de Kaderwet zijn 'noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden voor een zbo-status.'

Er is dus 'altijd een aanvullende motivering nodig,'¹¹³ bijvoorbeeld:

- dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid, of
- dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.¹¹⁴

In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer bevestigt de minister dat de Kaderwet op het punt van de instellingsmotieven niet zal worden gewijzigd.¹¹⁵ Uit diezelfde antwoorden blijkt dat het argument van het werken voor meerdere overheidslagen het kabinet niet aanspreekt.¹¹⁶

De *Wegwijzer governance van publieke belangen bij verzelfstandiging* (hierna: de *Wegwijzer*) begint met te verwijzen naar het vrijwel volledig procedurele 'Besliskader privatisering en verzelfstandiging' van de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer (rapport *Verbinding verbroken?*). Meer inhoudelijk is de herhaling van het regeerakkoord-Rutte II, dat als 'hoofdregel' van het beleid omtrent zelfstandig bestuursorganen geldt:

- 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.

¹¹³ De meest recente evaluatie van de Kaderwet formuleert dit als: 'Zbo's mogen alleen worden opgericht als aan minimaal één van de zogeheten instellingsmotieven wordt voldaan en daarnaast de noodzaak tot het op afstand plaatsen gemotiveerd kan worden.' *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*, Den Haag: Ministerie van BZK 2018, p. 7.

¹¹⁴ Kabinetsstandpunt, p. 2-3.

¹¹⁵ Lijst van vragen en antwoorden, *Kamerstukken II 2013/14*, 25268, nr. 86, p. 2.

¹¹⁶ Idem, p. 3.

De *Wegwijzer* vervolgt met het afwegingskader uit het kabinetsstandpunt dat ik hierboven weergaf (drie instellingscriteria die ‘noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden zijn’; de additionele motiveringen kunnen liggen in internationale regelgeving of interbestuurlijke samenwerking). Daaraan voegt de *Wegwijzer* nog toe: ‘Daarbij is tevens vast uitgangspunt dat regelgebonden uitvoering geen reden meer is voor een nieuw in te stellen zbo’ (volgt verwijzing naar kabinetsstandpunt op het rapport-‘Kohnstamm’).

De beide stukken leveren zowel op zichzelf als in samenhang gelezen, een onhelder beeld. Scheiding van beleid en uitvoering is volgens het kabinet wel degelijk nog een instellingsmotief, zij het dat aanvullende argumenten nodig zijn: volgens de *Wegwijzer* is het geen geldig motief meer. Als internationale regelgeving dat vereist, is onafhankelijkheid geen ‘aanvullend motief’ maar een noodzakelijkheid, zou ik zeggen. De stelling ‘agentschap, tenzij’, is opvallend omdat voor een agentschap geheel eigen afwegingen gelden, die bij veel zbo’s helemaal niet aan de orde zijn.

Beleid inzake publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving

We zagen dat de Kaderwet de privaatrechtelijke rechtsvorm voor zbo’s principieel afwijst, en alleen in uitzonderlijke gevallen wil toestaan (art. 4). Het kabinetsstandpunt op het rapport-De Leeuw gaat daar niet expliciet op in, waarmee mag worden verondersteld dat de lijn van de Kaderwet nog steeds wordt onderschreven. Ook de *Wegwijzer governance* volstaat met herhaling van art. 4 Kaderwet.

Beleid inzake rechtspersoonlijkheid

Toekenning van rechtspersoonlijkheid (dus creatie van een rechtspersoon sui generis) wordt in beginsel afgewezen. Wel wordt benadrukt dat eigen rechtspersoonlijkheid van belang kan zijn voor de vereiste onafhankelijkheid van het zbo. Dat zien we al in het kabinetsstandpunt op het rapport-De Leeuw. De Leeuw had bepleit dat het Commissariaat voor de Media zijn rechtspersoonlijkheid moest verliezen, maar daar wil het kabinet niet van weten ‘i.v.m. de onafhankelijkheid van media-toezicht. Het Commissariaat moet zelfstandig rechtsbetrekkingen en overeenkomsten kunnen aangaan met o.a. private partijen en zelfstandig kunnen

opereren in juridische procedures.¹¹⁷ In de *Aanwijzingen voor de regelgeving* wordt, in de toelichting bij Ar 5.11, opgemerkt dat rechtspersoonlijkheid van belang kan zijn voor het onafhankelijk verrichten van de publieke taak; zonder rechtspersoonlijkheid kunnen die bevoegdheden alleen worden uitgevoerd indien de minister daartoe volmacht of mandaat heeft verleend. Wel moet in de memorie van toelichting een uitdrukkelijke motivering worden opgenomen. Ook moet in de afweging over het toekennen van rechtspersoonlijkheid telkens worden betrokken of het personeel een aanstelling bij een aparte organisatie zou prefereren boven een aanstelling in algemene rijksdienst en of het bestuur/de directie de verantwoordelijkheid voor het personeel, de organisatie, het financieel beheer en wat dies meer zij, kan dragen. De *Wegwijzer governance*, ten slotte, is hier kort over: als het toch een zbo moet zijn, dan een publiek-rechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Verder wordt verwezen naar de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

Beleid inzake regelgevende bevoegdheid

Wat de bevoegdheden van zbo's betreft is Ar 5.10 van belang, die bepaalt dat regelgevende bevoegdheid alleen aan een zbo mag worden toegekend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft, of in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister. Volgens de toelichting is niet uitgesloten 'dat in bijzondere gevallen over andere dan organisatorische of technische onderwerpen regels worden gesteld, doch uitsluitend indien voorzien is in ministeriële goedkeuring. Aan de motivering hiervan in de toelichting worden vanwege het uitzonderlijk karakter zware eisen gesteld.'

¹¹⁷ In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer wordt nog opgemerkt, dat het kabinet 'van geval tot geval [heeft] afgewogen of de eigen rechtspersoonlijkheid (nog) noodzakelijk is. Het is dus maatwerk.' (Lijst van vragen en antwoorden, *Kamerstukken II 2013/14*, 25 268, nr. 86, p. 4).

Beleid inzake governance

Zoals wij zagen, biedt de Kaderwet, vanuit het 'primaat van de politiek', een standaardpakket sturingsinstrumenten voor de minister. Recente beleidsstukken lijken aan dat pakket niets concreets te willen veranderen. Wel dient binnen de departementen onderscheid te worden gemaakt tussen 'opdrachtgeverschap', dat bij de domeinverantwoordelijke directeur-generaal moet worden belegd, en 'eigenaarschap', dat bij de (plv.) secretaris-generaal wordt belegd. Bij die laatste rol hoort ook de vormgeving van het extern toezicht. De precieze invulling kan echter 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.'

Een belangrijk deel van de zbo's heeft een raad van toezicht¹¹⁸ of raad van commissarissen. Omdat de Kaderwet geen andere organen kent dan de minister en het zbo(-bestuur), behoeft instelling van andere organen afzonderlijke motivering. Daarbij ligt een raad van advies 'eerder in de rede' dan een raad van toezicht. Het kabinet ziet voor extern (financieel) toezicht vooral een rol voor 'audit committees:' die zijn 'binnen ministeries al gebruikelijk en ook enkele tariefgefinancierde zbo's kennen al een dergelijk orgaan.'

¹¹⁸ M.L. van Ammers en S. van Thiel, 'Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen: het einde van Raden van Toezicht als toezichthouders bij ZBO's?', *Bestuurswetenschappen* 2012, nr. 4, p. 35-54.

5. Beoordeling

Hieronder geef ik per onderwerp mijn visie over het kabinetsbeleid, en, als dat naar mijn oordeel tekortschiet, wat dat beleid zou moeten zijn.

Motieven voor instelling

Het motief van scheiding van beleid en uitvoering is gebouwd op staatsrechtelijk drijfzand, en moet niet meer worden gehanteerd.¹¹⁹ Misschien kan van het gebruik van zbo's een relatieve vermindering van detailbelasting van de politiek worden verwacht, maar daar houdt het dan wel mee op. Dat het parlement over incidenten praat valt hem rechteens niet te ontzeggen en zal steeds in zekere mate het geval zijn, en kan natuurlijk ook nooit principieel worden afgewezen: ook uit het controleren op details (wat dat ook mogen zijn) gaat een democratische werking uit. Daarmee zal de minister zich, ook na verzelfstandiging, nog steeds regelmatig met individuele gevallen moeten bezighouden, eenvoudigweg omdat het parlement niemand anders heeft om als aanspreekpunt te dienen.¹²⁰ Wél is een verschil met uitoefening onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, dat de uitkomst van een debat tussen minister en Kamer over een individueel geval formeel het zbo niet kan dwingen tot een andere beslissing. Maar in plaats van dat zbo's een helder systeem van scheiding van beleid en uitvoering meebrengen, maken zij de verwarring alleen maar groter. De Kamer is niet blij dat haar oordeel er eigenlijk niet toe lijkt te doen (vergelijk het rapport *Verbinding verbroken?*, maar ook de recente problemen bij het UWV). De minister heeft ingewikkelde ambtelijke nota's moeten verstouwen waarin hem wordt uitgelegd waar hij wel, en waar hij niet over gaat. En de leiding van het betrokken zbo vraagt zich af waar 'de politiek' zich mee bemoeit:

¹¹⁹ Zie ook S.E. Zijlstra, 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', *NJB* 2004, nr. 38, p. 1980-1986, waaraan onderstaande is ontleend.

¹²⁰ Hierover ook en het advies d.d. 21 december 2004 van de Raad voor het openbaar bestuur over het rapport van de Werkgroep-Kohnstamm.

er was toch juist afgesproken dat het zbo er voortaan over ging? Terecht is het motief van scheiding van beleid en uitvoering dan ook al sinds het rapport-Kohnstamm¹²¹ naar de achtergrond verdwenen.

Ook is het gebruik van zbo's geen oplossing voor ineffektieve of inefficiënte taakvervulling; de commissie-Sint¹²² zei het, en de werkgroep-Kohnstamm zei het haar – terecht – na. Niemand heeft ooit aangetoond, en niemand kan ook aantonen, dat gebruik van zbo's op zichzelf een betere taakuitoefening meebrengt dan wanneer zij onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt. De factoren die een rol spelen bij goede of slechte taakuitoefening zijn zonder uitzondering ook te creëren onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.¹²³ Daarmee is scheiding van beleid en uitvoering (art. 3 lid 1 onderdeel b Kaderwet) geen valide argument voor het instellen van zbo's, en zou het geschrapt moeten worden.

Het *participatietype* is constitutioneelrechtelijk niet zuiver: daarvoor dient het openbaar lichaam van art. 134 of 135 Grondwet te worden gebruikt. Als motief voor een zbo dient het uit artikel 3 Kaderwet te worden geschrapt.

Het argument van de *aard van de bevoegdheid* is het minst omstreden, en eigenlijk het enige valide argument voor gebruik van een zbo. Het kan als zodanig in de Kaderwet blijven staan. Er blijven bevoegdheden die zich niet of heel slecht lenen voor uitoefening onder volledige politieke verantwoordelijkheid. Dat betekent niet dat steeds een geheel onafhankelijke *organisatie* (met rechtspersoonlijkheid) nodig is; vaak kan volstaan worden met attribueren aan een onderdeel van het departement, en bepalen dat de minister geen instructies mag geven ter zake van de uitoefening van enkele, limitatief aangeduide bevoegdheden (zoals de werkgroep-Kohnstamm adviseerde). Ook wordt het argument regelmatig oneigenlijk gebruikt, waarbij het begrip 'onafhankelijkheid' een dubbelzinnige rol speelt. Dat een (markt)toezichthouder onafhankelijk moet zijn,

¹²¹ IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2004. Zie hierover uitgebreid S.E. Zijlstra, 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', NJB 2004, nr. 38, p. 1980-1986.

¹²² Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag 1994.

¹²³ Zijlstra 2004.

wordt breed gedeeld.¹²⁴ Maar daarbij gaat het primair om onafhankelijkheid ten opzichte van ‘het veld’ waar men toezicht op houdt, terwijl het in de praktijk van verzelfstandiging vaak gemakshalve wordt opgevat als onafhankelijk ten opzichte van *de politiek*, en dus een zbo.¹²⁵ Wijst men hierop, dan wordt tegengeworpen dat de toezichthouders ook toezicht uitoefenen op overheidsinstellingen (bijvoorbeeld de ACM), en het kan toch niet zo zijn dat de minister, geconfronteerd met een onderzoek naar een overheidsinstelling, de toezichthouder opdracht geeft het toezicht te staken of te rapporteren dat er niks aan de hand is?¹²⁶ Als we deze redenering zouden volgen, wordt het openbaar bestuur buitengewoon ingewikkeld, want bestuursorganen moeten regelmatig toezichthoudend en handhavend tegen andere bestuursorganen optreden, soms zelfs tegen zichzelf. We hebben het specialiteitsbeginsel om te voorkomen dat dat misgaat. Er is dan ook geen principieel of praktisch verschil met de ‘zelfhandhaving’ in het markttoezicht.¹²⁷ Bovendien is een belangrijke waarborg tegen belangenverstrengeling en ongewenste politieke beïnvloeding gelegen in het opnemen van de wettelijk verplichte publicatie van een aanwijzing in een individueel geval, zoals bijvoorbeeld in art. 5 van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit. Alleen als de instantie (*vrijwel*) *alleen* toezicht houdt op de overheid (vgl. de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman) of bij wier beslissingen de overheid *altijd* belanghebbende is (zoals de inmiddels opgeheven Referendumcommissie en het nu in voorbereiding zijnde Instituut Mijnbouwschade Groningen) ligt doorsnijden van de hiërarchie voor de hand.

¹²⁴ Zie over de vraag wanneer het EU-recht onafhankelijkheid van markttoezichthouders eist A.T. Ottow en S.A.C.M. Lavrijsen, ‘Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders’, *Tijdschrift voor Toezicht* 2011, nr. 3, p. 34-50.

¹²⁵ Bijvoorbeeld G.A. Biezeveld en M.C. Stoové, ‘Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht’, *Tijdschrift voor Toezicht* 2011, nr. 3, p. 9-33.

¹²⁶ L.F.M. Verhey en N. Verheij, ‘De macht van de marktmeesters – Markttoezicht in constitutioneel perspectief’, preadviezen NJV, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* 2005-I, Deventer: Kluwer 2005, p. 196-197.

¹²⁷ Zie S.E. Zijlstra, *Interventie bij de vergadering 2005 van de NJV, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* 2005-II, Deventer: Kluwer 2006, p. 87-90.

Het gebruik van een zbo vloeit soms voort uit *supra- of internationaal recht*. Dit argument ligt zó voor de hand, dat het zelden als motief voor het instellen van zbo's naar voren komt.¹²⁸ Een voorbeeld bieden de zogeheten Paris Principles,¹²⁹ die voorschrijven dat er een onafhankelijke instantie voor de bescherming en promotie van mensenrechten moet komen (het College voor de rechten van de mens). Zoals wij zagen wordt het argument vooral gebruikt – en vaak ten onrechte – bij de instelling van markttoezichthouders.

Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving

Zbo's dienen in beginsel de publiekrechtelijke vorm te hebben. Terecht wordt dit in alle beleidsstukken (eerdergenoemde *Nota Functioneel bestuur: waarom en hoe?* en het kabinetsstandpunt op 'Kohnstamm') en de Kaderwet (art. 4) onderschreven, en zijn of worden verschillende privaatrechtelijk vormgegeven zbo's omgevormd tot publiekrechtelijke.¹³⁰ Probleem is, dat zbo's in publiekrechtelijke vorm veel moeilijker zijn op te richten dan in privaatrechtelijke vorm. Voor een publiekrechtelijk zbo is een wet in formele zin nodig: voor het oprichten van een nv of een stichting is het doorlopen van een voorhangprocedure voldoende (art. 4.7 Comptabiliteitswet 2016). Wil men hier op zijn minst een 'level playing field' hebben, dan zou in de Kaderwet zelfstandige bestuurorganen een artikel moeten worden opgenomen dat, vergelijkbaar met art. 4 en 5 lid 1 Kaderwet adviescolleges, naast een hoofdregel van instelling bij wet, voorziet in tijdelijke instelling bij algemene maatregel van bestuur, met een voorhangprocedure.¹³¹

¹²⁸ Een voorbeeld biedt het Rapport-De Leeuw, p. 19.

¹²⁹ United Nations Human Rights Commission, Resolution 1992/54 UN General Assembly, Resolution 48/134 (1993).

¹³⁰ Zoals Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) (*Kamerstukken II* 2017/18, 25268, nr. 158) en ProRail B.V. (*idem*, nr. 155).

¹³¹ Zie voor dit pleidooi eerder J.B.J.M. ten Berge en S.E. Zijlstra, 'De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling', in: *De ontwikkeling van de rechtspersoon in het publiekrecht en het privaatrecht, Handelingen NJV 2000-I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 90.

Zo'n systeem zou er als volgt uit zou kunnen zien:

Artikel 2a

1. Bij wet kan een zelfstandig bestuursorgaan, een openbare rechts-persoon of een openbaar lichaam worden ingesteld.
2. In afwijking van het eerste lid kan een zelfstandig bestuursorgaan, een openbare rechtspersoon of een openbaar lichaam voor een taak met betrekking tot een in de tijd beperkt vraagstuk bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
3. Een algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid wordt niet eerder genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aan de beide kamers der Staten-Generaal is meegedeeld.

Hybriditeit

Hybride zbo's zijn zeer problematisch. Art. 4 Kaderwet ziet dat onder ogen, door te bepalen dat als gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm aangewezen is, moet worden voorzien in voldoende waarborgen dat de uitoefening van het openbaar gezag onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden. Dat kan de Kaderwet wel bepalen, maar het toekennen van openbaar gezag aan commerciële instellingen brengt nu eenmaal het risico mee dat die hun winstoogmerk voorop stellen of op zijn minst laten meewegen bij de taakuitoefening. Dat probleem doet zich in versterkte mate voor bij hybride zbo's die hun openbaar gezag voor eigen rekening en risico uitoefenen, zoals de notaris (zie letterlijk art. 2 lid 3 Wet op het notarisambt), de gerechtsdeurwaarder en de commerciële bedrijven die keuringen verrichten. Zo bezien kunnen deze figuren worden beschouwd als het laatste restje feodaal bestuur in ons staatsrecht.¹³²

¹³² S.E. Zijlstra, 'De notaris is een bestuursorgaan. Is dat fijn?', in: H.J.C. Isensee e.a., *Marktwerving in het notariaat; droom of nachtmerrie?* Reeks Ars Notarius nr. 143, Deventer: Kluwer 2010, p. 59-71.

Rechtspersoonlijkheid

Bij de grote verzelfstandigingsgolven van de jaren '80 en '90 werd aan nieuwe zbo's min of meer standaard eigen rechtspersoonlijkheid toegekend, met de – vaak onjuiste¹³³ – motivering dat ze daardoor zelfstandiger zouden zijn en bedrijfsmatiger zouden kunnen functioneren dan wanneer ze onderdeel van de rechtspersoon Staat zouden zijn, maar met als minder uitgesproken motief dat daarmee de beloning van het personeel niet meer aan de ambtenarensalarissen was gebonden. Het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid om bedrijfsmatiger te kunnen werken was al door de commissie-Sint afgeserveerd, en de verleidingen van hogere salarissen zijn door de Wet normering topinkomens ook aanzienlijk verminderd. Rechtspersoonlijkheid is geen vereiste voor zelfstandigheid, en werd vaak ten onrechte toegekend. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid om aansprakelijkheid van de Staat te voorkomen, zoals het rapport-De Leeuw voorstaat, is toch wel kras. Als een rechtspersoon aansprakelijk is voor een bepaalde schade, is het van tweeën één: óf het heeft genoeg middelen om de schade te vergoeden, of het heeft dat niet. In het eerste geval kan het zbo de schade vergoeden, in het tweede geval gaat het failliet, en kunnen de schuldeisers naar hun geld fluiten. Bij de overheid past die laatste houding principieel niet, zoals Maeijer in zijn afscheidsrede al in 1997 heeft bepleit.¹³⁴ Een zbo dient dan ook in beginsel onderdeel van de rechtspersoon de Staat te zijn. Zelfs in die situatie hoeft een zbo geen eigen organisatie te hebben:¹³⁵ volstaan kan worden met de aanwijzing van ambt of dienst die onderdeel is van de departementale organisatie, en te bepalen dat de minister ten aanzien van (een deel van) de taakuitoefening geen bijzondere aanwijzingen kan geven.

¹³³ Zie J.B.J.M. ten Berge en S.E. Zijlstra, 'De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling', in: *De ontwikkeling van de rechtspersoon in het publiekrecht en het privaatrecht*, Handelingen NJV 2000-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 33-101

¹³⁴ J.M.M. Maeijer, *Privatisering. Nadere verkenning van een al te gemakkelijk ingeslagen weg*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 22. Vgl. ook J.A.F. Peters, 'Piercing the private veil', WPNR 1989, nr. 6074.

¹³⁵ Zie voor een relativering van de betekenis van rechtspersoonlijkheid voor vermogensrechtelijke zelfstandigheid Ten Berge en Zijlstra (2000) p. 35-49.

Regelgevende bevoegdheid

Verschillende zbo's hebben regelgevende bevoegdheid, dat wil zeggen de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften (avv) vast te stellen.¹³⁶ We zagen dat Ar 5.10 een terughoudend gebruik voorschrijft, maar ik zou verder willen gaan. Wetgevende bevoegdheid voor zbo's is niet aanvaardbaar vanuit het democratiebeginsel (zij zijn immers niet direct of indirect democratisch gelegitimeerd),¹³⁷ maar ook vanuit een oogpunt van machtsverdeling (algemeen verbindende voorschriften moeten in beginsel niet worden vastgesteld door het hetzelfde orgaan dat ze moet uitvoeren).¹³⁸ Het is ook niet nodig: inbreng van het zbo bij avv kan prima worden bewerkstelligd door ze te betrekken bij de totstandkoming van de regelgeving, doordat zij een voorontwerp maken, of inbreng mogen leveren op een departementaal concept. De enige staatsrechtelijk aanvaardbare uitzondering op dit systeem wordt gevormd door zbo's die in hun samenstelling representatief zijn voor de kring van personen of instellingen waarover zij regels stellen: zbo's van het 'participatietype'. Men zou in dat verband immers van 'zelfregulering' kunnen spreken, een figuur die – mits aan andere randvoorwaarden is voldaan – principieel de voorkeur verdient boven van 'bovenaf' opgelegde regels. Die representatie dient dan wel zijn weerslag te hebben in zeggenschap: degenen die door de regels gebonden worden, moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het orgaan dat de regels vaststelt. Daarvoor is grondwettelijk (artikel 134 en 135 Grondwet) het functionele openbaar lichaam aangewezen, en niet het zbo.

¹³⁶ Zie daarover D.R. Kloosterman en H.B. Winter, 'In zelfstandigheid geregeld. Een onderzoek naar de omvang en de aard van de regelgevende bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen en de kwaliteit van regelgeving', *RegelMaat* 2003 nr. 4, p. 119-130 en J.L.W. Broeksteeg, 'De regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen, mede in het licht van het EU-recht', *RegelMaat* 2015 nr. 3, p. 170-181.

¹³⁷ Zie ook de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg (*Kamerstukken II* 2015/16, 34445, nr. 4, p. 4) en de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 186, nr. 4).

¹³⁸ S.E. Zijlstra, 'Zbo's, marktautoriteiten en regelgevende bevoegdheid', *Tijdschrift voor ondernemingsbestuur* 2005, nr. 1, p. 2-6.

Governance

Ten onrechte wordt de vraag naar de governance van zbo's steeds in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle geplaatst. Het gaat om een juiste borging van de betrokken publieke belangen: daarvoor kan ministeriële sturing van belang zijn, maar dat is niet altijd nodig, en soms zelfs ongewenst. Het is niet zo dat uit het enkele feit dat een organisatie met publieke middelen wordt gefinancierd, en/of er op andere wijzen publieke belangen in het geding zijn, op zichzelf al voortvloeit dat de minister vanwege diens stelselverantwoordelijkheid over bepaalde sturingsinstrumenten dient te beschikken. Stelselverantwoordelijkheid brengt niet méér mee dan dat de minister moet bezien of de betrokken publieke belangen afdoende zijn geborgd; die borging kan ook op andere manieren plaatsvinden (door checks & balances in het bestel zelf, door het marktmechanisme, door toezicht door andere instanties dan de minister). Dit alles wordt in het kabinetsbeleid inzake zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onvoldoende onderkend. Ten eerste is het gebruikelijk zbo's min of meer over één kam te scheren, terwijl sprake is van een groot aantal qua taken, bevoegdheden en positionering sterk uiteenlopende organisaties (zoals het publieke mediabestel bij uitstek laat zien). Ten tweede is het gebruikelijk om vanuit de stelselverantwoordelijkheid rechtstreeks te concluderen tot een 'minimumpakket' aan sturingsbevoegdheden voor de minister. Dat is niet alleen principieel onjuist, op bepaalde gebieden (zoals het kiesstelsel, de bescherming van de privacy of het publieke mediabestel) zou dit tot onaanvaardbare consequenties kunnen leiden. Intussen is helder dat in veel gevallen ministerieel toezicht wel degelijk onmisbaar is voor een goede behartiging van het betrokken publieke belang. Vormen van horizontale verantwoording (raden van toezicht, klantenpanels etc.) zijn daarvoor, anders dan wel is aangenomen, geen substituut.¹³⁹

¹³⁹ Zie Schillemans 2007.

Véél te ver gaat de onderzoekscommissie Privatisering en verzelfstandiging uit de Eerste Kamer (*Verbinding verbroken?*) met haar pleidooi om bestuurders van zbo's rechtstreeks 'uitvoeringsverantwoordelijkheid' te laten afleggen aan het parlement.¹⁴⁰ Zbo's zijn volgens de onderzoekscommissie vaak onvoldoende zichtbaar voor het publiek en het parlement. Bij een daadwerkelijk verzelfstandigde uitvoering hoort ook een zelfstandige rol in de publieke verantwoording over prestaties en beleidseffecten. Hierbij past volgens de onderzoekscommissie ook het horen van bestuurders van zbo's in het parlement. De aldus verkregen informatie kan het parlement vervolgens gebruiken om met de minister te spreken over de hoofdlijnen van beleid. 'Het verschijnen van leidinggevenden van ZBO's in het parlement doet op geen enkele wijze afbreuk aan de positie van de eindverantwoordelijke minister. De bestuurder van een ZBO is niet eindverantwoordelijk, maar uitvoeringsverantwoordelijk. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de minister. Het parlement kan rechtstreekse contacten alleen gebruiken voor het inwinnen van informatie, niet voor het geven van beleidsmatige aanwijzingen; deze bevoegdheid is voorbehouden aan de minister. Dergelijke openbare contacten dragen ook bij aan meer transparantie in het openbaar bestuur,'¹⁴¹ aldus de commissie.

Naar mijn oordeel verdraagt dit zich niet met ons staatsrecht.¹⁴² De minister is dan wel niet volledig maar wel in zekere mate ook 'uitvoeringsverantwoordelijk,' en het onderscheid tussen 'beleidsverantwoordelijkheid' (minister) en 'uitvoeringsverantwoordelijkheid' (zbo) valt in de praktijk niet te maken. Niet duidelijk is, wat het juridische karakter van dit 'verschijnen' en 'horen' is: met name blijft in het midden of dit alleen op vrijwillige basis gebeurt, en of de minister zich ertegen kan verzetten.

¹⁴⁰ Hierbij verwees de commissie naar een in haar opdracht opgesteld rapport van het Sociaal-Cultureel Planbureau, *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering en verzelfstandiging*, Den Haag, SCP 2012.

¹⁴¹ *Verbinding verbroken?*, p. 90.

¹⁴² Zie ook de subtiele manier waarop het kabinet hierop reageerde: het heeft er geen bezwaar tegen dat directeuren of voorzitters van raden van bestuur van verzelfstandigde organisaties worden uitgenodigd 'voor het geven van informatie', 'zolang de ministeriële verantwoordelijkheid hierdoor niet in het geding raakt' (*Kamerstukken I 2012/13, C, I, p. 15*).

Ook zal het tot gevolg kunnen hebben dat bestuurders van zbo's (mede) worden geselecteerd op het vermogen zich in het parlement staande te houden. Maar er is iets belangrijkers. Om in de metafoor van haar rapport te blijven: bij zbo's is de verbinding met de politiek per definitie verbroken, dat is hun bestaansgrond, en proberen die verbinding te herstellen is daarmee onverenigbaar.

De Kaderwet

Zbo's kunnen dus, zij het in beperkte mate, een nuttige functie vervullen in het openbaar bestuur. Maar daarvoor is goede kaderwetgeving wél een vereiste. Op dat punt stelt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen inhoudelijk echter teleur. Wil men van harmonisatie spreken, dan zou de wet ten minste het volgende moeten bevatten:¹⁴³

- meer uitgewerkte stramienien voor verschillende typen zbo's;
- regels over instelling en opheffing;
- regels over inrichting en onderlinge bevoegdheidsverdeling (waaronder positie van het bestuur en eventuele raad van toezicht of raad van advies).

De Kaderwet zoals zij nu voorligt, voldoet daar niet aan. In wezen is vooral voldaan aan de doelstelling 'herstel van het primaat van de politiek' (die er nota bene pas later bij is gekomen), want het overgrote deel van de bepalingen heeft daarop betrekking. Van harmonisatie van de organisatie-rechtelijke regels ten aanzien van zbo's is niet of nauwelijks sprake.

Problematisch is ook de definitie van zbo in artikel 1 Kaderwet. Met name is opmerkelijk de toevoeging 'dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed'. Volgens de memorie van toelichting bevat de Kaderwet voor in het geheel niet met openbaar gezag beklede publiekrechtelijk vormgegeven zbo's 'een te omvangrijk geheel aan regels' [...], reden 'waarom deze organen niet gebonden dienen te worden aan de Kaderwet.' De regering noemt als voorbeelden advies- of overlegorganen, Staatsbosbeheer en organen, uitsluitend belast met

¹⁴³ Ten Berge en Zijlstra 2000, p. 86 e.v.

onderzoek.¹⁴⁴ Deze motivering overtuigt niet.¹⁴⁵ Dat adviesorganen buiten de definitie moeten blijven is juist, maar dat had kunnen worden opgelost door ze van de toepassing van de wet uit te zonderen.¹⁴⁶ Omgekeerd betekent de definitie dat publiekrechtelijk vormgegeven zbo's die niet met openbaar gezag zijn bekleed niet onder de Kaderwet vallen; dat geldt bijvoorbeeld voor Staatsbosbeheer¹⁴⁷, die bij haar instelling zonder aarzeling als zbo werd gepositioneerd.

Eerder noemde ik al de twee andere cruciale punten waar de Kaderwet tekort schiet, of beter: haar doel voorbij schiet: de instellingsmotieven, die, gegeven de wisselende kabinetsstandpunten en concrete toepassingen in de verzelfstandigingpraktijk, een extreem voorbeeld van 'law in the books' bieden,¹⁴⁸ en het standaardpakket sturingsinstrumenten, dat is gebaseerd op een geheel verkeerd uitgangspunt.

Regeling in de Grondwet

Ik zou het een goede zaak vinden als zbo's een grondwettelijke basis krijgen.¹⁴⁹ Dit lost ook meteen de vraag naar de grondwettigheid van het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid op, een vraag waar op

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3 p. 7-8.

¹⁴⁵ S.E. Zijlstra, 'De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: van een algemene wet, houdende regels van bestuursrecht naar een wet, houdende algemene regels van bestuursrecht?', in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th.G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 191-201, waaraan delen van deze beschouwing zijn ontleend.

¹⁴⁶ Zo was zbo ook omschreven in de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 124a) alvorens deze werden aangepast aan de Kaderwet.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 48, p. 1.

¹⁴⁸ In dat licht is het opmerkelijk dat de jongste evaluatie van de Kaderwet (*Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*, Den Haag: Ministerie van BZK 2018) in alle talen zwijgt over de problemen rond de instellingsmotieven.

¹⁴⁹ In deze zin ook J.M. Polak, 'Een wettelijke basis voor zelfstandige bestuursorganen', *NJB* 1980 nr. 14 p. 298, H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, diss. RUG, Deventer: Kluwer 1982, p. 165, J.B.J.M. ten Berge, 'De constitutionele desinteresse voor zelfstandige bestuursorganen', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-bundel)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 527-529, P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, dl. I, 4^e druk, Deventer: Kluwer 1996, p. 161 en Goorden (1997) p. 93. Anders: C.A.J.M. Kortmann, 'ZBO's: Zeer Bijzondere Opvattingen', *Gst.* 1997, 7064, p. 618-619.

gezette tijden mee wordt geworstd.¹⁵⁰ Dat het denken over zbo's nog niet is uitgekristalliseerd, vormt – anders dan de Raad van State meent – geen reden om niet nu al in een dergelijke basis te voorzien; omvang van het gebruik van zbo's moge van tijd tot tijd verschillen, zij zijn niet uit ons staatsbestel weg te denken, en verdienen hun plaats in de Grondwet. Het was echter een weinig doordacht voorstel,¹⁵¹ en het is dan ook terecht ingetrokken. Verstandiger is het advies van de Raad voor het openbaar bestuur uit 2003.¹⁵² De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) beveelt aan de Grondwet zo in te richten, dat de centrale positie van de openbare lichamen met verordenende bevoegdheid wordt geponeerd respectievelijk hersteld. Dat moet geschieden door zbo's een plaats te geven tussen de artikelen over de ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeries, waarvan zij immers staatsrechtelijk gezien een afgeleide vormen. Het door de Rob voorgestelde artikel luidt:

Artikel 46a

1. Bij of krachtens de wet kunnen zelfstandige bestuursorganen worden ingesteld.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen.
3. De wet regelt het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Openbare lichamen, die een eigen democratische legitimatie hebben en om die reden over eigen verordenende bevoegdheden beschikken, moeten in hoofdstuk 7 geregeld blijven. Op dit advies is nooit inhoudelijk door het kabinet gereageerd.¹⁵³

¹⁵⁰ Zie daarover S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Diss. EUR, Den Haag: VUGA 1997, p. 119-120.

¹⁵¹ Kortmann 1997.

¹⁵² Raad voor het openbaar bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 Grondwet deel III*, Den Haag: Rob 2003.

¹⁵³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VII, nr. 62, p. 3.

6. Conclusies, aanbevelingen en slotopmerkingen

Samengevatte aanbevelingen

Ik zet op een rijtje wat mijn belangrijkste bevindingen (en aanbevelingen) voor het dossier-‘zbo’s’ zijn:

- instelling van een zbo moet alleen geschieden vanwege het motief van de aard van de bevoegdheid; scheiding van beleid en uitvoering en participatie, evenals andere zo nu en dan naar voren gebrachte motieven, zijn op zichzelf onvoldoende voor het instellen van een zbo. Art. 3 Kaderwet zou daaraan moeten worden aangepast;
- een zbo moet de publiekrechtelijke vorm hebben; om dat handen en voeten te geven, moet instellen van een publiekrechtelijk vormgegeven zbo eenvoudiger worden gemaakt;
- in beginsel wordt geen rechtspersoonlijkheid toegekend;
- zbo’s moeten geen regelgevende bevoegdheid hebben;
- de Kaderwet moet meer werk maken van harmonisatie;
- het begrip zbo in art. 1 Kaderwet moet worden verbeterd;
- zbo’s moeten een plek in de Grondwet krijgen.

Ten slotte

In de titel van deze bijdrage sprak ik over een ‘volledig gejuridiseerde organisatievorm.’ Dat behoeft uitleg.

Gejuridiseerd zijn de zbo’s allereerst in staatsrechtelijke zin. Ze worden in ‘Den Haag’ nog steeds primair gezien vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle: ze vormen daarop een uitzondering, en hebben dus eigenlijk geen bestaansrecht. Vooral bij de Tweede Kamer en de parlementaire pers leeft deze gedachte sterk. Nu zijn ze natuurlijk ook een uitzondering, en er is in het verleden regelmatig onterecht gebruik van gemaakt, maar voor zover de – na alle doorlichtingen en saneringen – nog resterende zbo’s inderdaad bestaansrecht hebben, moet de politiek zich er eindelijk maar eens bij neerleggen dat ze er niet volledig over gaat (de verbinding is kennelijk terecht verbroken) en niet steeds in de reflex van meer toezicht en control schieten.

Gejuridiseerd zijn zbo's ook in bestuursrechtelijke zin. Ik liet zien dat zelfstandigheid betekent dat de minister geen aanwijzingen in individuele gevallen kan geven, en ondergeschiktheid dat hij dat wel kan. In de praktijk blijkt behoefte aan tussenvormen: constructies waarbij inspecties of andere ondergeschikte diensten geen aanwijzingen kunnen krijgen in een limitatief omschreven categorie van gevallen; ik wijs op art. 128a Mijnbouwwet, waar dat is gebeurd ten aanzien van het Staatstoezicht op de mijnen.¹⁵⁴ Het zbo-beleid (inclusief de Kaderwet) voorziet niet in de nuance: dáár is het óf ondergeschiktheid, óf een zbo, waarbij in het laatste geval het zbo-circus begint (denk alleen al aan de evaluatieverplichting!). Het is dan ook tijd het concept zbo opnieuw fundamenteel juridisch-bestuurlijk te doordenken.

Wat ook het nieuwe beleid ten aanzien van zbo's zal zijn, bij implementatie daarvan moet wat mij betreft voorop staan: If it ain't broke, don't fix it. Het denken over zbo's wordt bepaald door wat ik het elders¹⁵⁵ al eens heb aangeduid als 'organogramlogica': men beziet het openbaar bestuur als het ware op een groot organogram en ontwaart, naast de ordentelijke structuur van ministeries, gemeenten en provincies, grote hoeveelheden, min of meer ongeordende organisaties. En dat ziet er kennelijk zó onprettig uit, dat ingegrepen moet worden. Deze organogramlogica treffen we over de hele linie van de overheidsorganisatie aan. Te noemen vallen de afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfslichamen, en het – gelukkig gesneuvelde – voorstel met betrekking tot samenvoeging van de Afdeling bestuursrechtspraak en College van Beroep voor het bedrijfsleven en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep, maar ook, verder terug, de sanering van de adviescolleges en de afschaffing van de deelgemeenten. Ook het fenomeen van de gerechtelijke kaart kan in dit kader worden begrepen, evenals de periodiek de kop opstekende bundeling en integratie van de samenwerkingsregio's.

¹⁵⁴ Zie mijn jaarrede 2018 voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, 'Enkele wetgevingstechnische opmerkingen over toedeling van bestuursbevoegdheid' (nog te verschijnen).

¹⁵⁵ Zie S.E. Zijlstra, 'De maakbare overheid. Nieuw beleid inzake zelfstandige bestuursorganen', NTB 2014 9/10, p. 279-289.

De zbo's hebben het wat dat betreft permanent zwaar te verduren. Zeker, uitoefening van bestuursbevoegdheden in beginsel onder volledige politieke verantwoordelijkheid moet uitgangspunt zijn, en het is terecht dat de euforie van de verzelfstanding in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw voorbij is. Maar ook de zbo's waarvan kan worden gezegd dat zij om deugdelijke redenen zijn ingesteld, zullen steeds te maken krijgen met de organogramlogica. Het is dan ook wachten op de volgende doorlichting en sanering van de zbo's.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Telefonisch contact met iedere aanvrager

Door Monique de Groot

Stel je loopt 's avonds na een avond overwerken van je werk naar huis. Halverwege komt er ineens een scootertje langs je rijden. Twee jongens met bivakmutsen richten een mes op je en dwingen je je geld af te geven. Ze roepen: 'Geef je geld of we maken je dood!' Om de zaak niet te laten escaleren doe je dat maar. Ze rukken zowel je geld als je gloednieuwe mobiele telefoon uit je hand en scheuren weg.

Je bent slachtoffer geworden van een straatroof. Je gaat aangifte doen, maar de politie zal weinig aanknopingspunten hebben waarmee ze een verdachte kan vinden. Onderhand heb jij wel schade die je niet allemaal op je verzekering kan verhalen. De schrik zit bovendien behoorlijk in je lijf. Je durft eigenlijk niet meer alleen in het donker over straat en schrikt van kleine dingen die net achter je gebeuren.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van geweldsmisdrijven met ernstig psychisch of fysiek letsel. Daarmee erkent het Schadefonds namens de samenleving vanuit de overheid het onrecht dat hun is aangedaan. Zo draagt het Schadefonds bij aan herstel van vertrouwen en doet recht aan slachtoffers en hun naasten. Ook nabestaanden van slachtoffers die door een geweldsmisdrijf of dood door schuld om het leven zijn gekomen, kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. En vanaf 2019 ook naasten van slachtoffers die door een geweldsmisdrijf ernstige en blijvende lichamelijke en/of psychische problemen (letsel) hebben.

Onze maatschappelijke opgave is om een bijdrage te leveren aan de ondersteuning van slachtoffers en de verwezenlijking van hun rechten. Slachtoffers komen met veel organisaties van Justitie en Veiligheid in aanraking, zoals de politie, het openbaar ministerie, de rechter en slachtofferhulp. Het Schadefonds levert ook een bijdrage. Door aanvragen zorgvuldig, spoedig en onafhankelijk te behandelen helpen we slachtoffers de weg richting herstel in te gaan.

De uitkeringen worden gefinancierd uit belastinggeld. Het beheer van dat geld ligt bij de commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. De commissie heeft de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat is belangrijk om de onafhankelijkheid in de besluitvorming op de aanvragen invulling te kunnen geven. De kaders waarbinnen de commissie zich begeeft zijn gegeven in de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het uitvoeringsbeleid dat door de commissie is bepaald, is opgenomen in een beleidsbundel en een letsellijst die openbaar zijn (raadpleegbaar op www.schadefonds.nl).

In de wijze waarop we de aanvragen behandelen proberen we het voor de aanvrager zo eenvoudig mogelijk te maken en tegelijkertijd invulling te geven in de juridische afweging die gemaakt moet worden. Ons aanvraagformulier is recent sterk vereenvoudigd. We hebben naast de opgave van de aanvrager informatie uit objectieve bron nodig die de opgave ondersteunt. Indien de aanvrager die zelf niet kan leveren, vragen wij dat op bij instanties zoals politie, openbaar ministerie of de zorg. In beginsel nemen we met iedere aanvrager telefonisch contact op om de aanvraag door te nemen en eventuele onduidelijkheden scherp te krijgen. Daarna vindt de juridische beoordeling plaats en wordt een beslissing genomen op de aanvraag. Ook de uitkomst wordt doorgaans telefonisch aan de aanvrager verteld en voorts schriftelijk en in begrijpelijke taal gemotiveerd.

Nawoord

Wat betekent het voor een zbo om een zbo te zijn? In deze bundel laten verschillende zbo's zien hoe zij het verzelfstandigingsbeleid ervaren. De situaties zijn steeds anders, de materie vaak complex. Het belang van het verzelfstandigingsbeleid van de Rijksoverheid is groot. Het wettelijke kader voor de zbo's moet bijdragen aan de aanpak van de maatschappelijke opgaven. De Rijksoverheid moet flexibel zijn, de burger staat centraal.

Na de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's in 2007, is de implementatie gestart. Met handvatten zoals de in 2015 gepubliceerde circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', ontwikkelt het dossier nog steeds door. Het is vooral een invulling geweest van de wet en de daarachterliggende gedachten. Met ruimte voor reflectie, want alleen dan kan de Kaderwet – óók – de harmoniserende functie vervullen.

Het gesprek en het denken over de Kaderwet is steeds levendig. Wat is de reikwijdte van de wet? Wat betekent de eigen rechtspersoonlijkheid? Hoe worden de overheidstaken het best (effectief en efficiënt) belegd? Deze bundel met voorbeelden is bedoeld om de discussie verder te helpen, om te inspireren. Het denken en praten over de wet houdt de wet actueel en levend.

Ten slotte wil ik iedereen die heeft meegewerkt aan deze bundel hartelijk bedanken: de heer prof. mr. Zijlstra voor zijn kritische beschouwing, Irma Konijn en Willem Knigge van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Jaap Sleifer en Gerlof Buurman namens Financiën respectievelijk BZK en natuurlijk de zbo's en Sanne Riezebos en Thijs van Rijn van mijn eigen directoraat-generaal.

Directeur-generaal Overheidsorganisatie,

Marieke van Wallenburg

Literatuurlijst

Literatuurlijst

[Algemene Rekenkamer](#). 2012. *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*. Den Haag.

Ammers, M.L. van en S. van Thiel. 2012. 'Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen: het einde van de Raden van Toezicht als toezichthouders bij ZBO's?', *Bestuurswetenschappen*, 4, pp. 35-54.

Berge, J.B.J.M. ten. 1995. 'De constitutionele desinteresse voor zelfstandige bestuursorganen', in *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-bundel)*, reds. J.B.J.M ten Berge e.a. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 527-529.

Berge, J.B.J.M. ten en S.E. Zijlstra. 2000. 'De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling', in *De ontwikkeling van de rechtspersoon in het publiekrecht en het privaatrecht, Handelingen NJV 200-I*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 33-101.

Besemer, J.W. 2007. 'Horizontaal verantwoord', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 6 pp. 195-203.

Biezeveld, G.A. en M.C. Stoové. 2011. 'Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 3 pp. 9-33.

Broeksteeg, J.L.W. 2015. 'De regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen, mede in het licht van het EU-recht', *RegelMaat*, 30 (3), pp. 170-181.

[Commissie-Holtslag](#). 1998. *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*.

[Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst](#) (commissie-Vonhoff). 1980. *Elk kent de laan, die derwaart gaat*. Den Haag: HaagBinnenlandse Zaken.

[Commissie-Sint](#). 1994. *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag.

Goorden, C.P.J., M.M. den Boer en F.K. Buijn. 1997. *Zelfstandige bestuursorganen, verzelfstandiging en privatisering*, voor de Vereniging voor Administratief Recht. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout. 1996. *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Dl. I, vierde druk. Deventer: Kluwer.

Heringa, A.W., J. van der Velde, L.F.M. Verhey en W. van der Woude. 2015. *Staatsrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

Hood, C. 1995. 'The New Public Management Paradigm in the 1980s. Variations on a theme', *Accounting, Organizations and Societies*, 20, 2/3, pp. 93-109.

Jak, N. 2014. *Semipublieke instellingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Diss. RUG.

Josephus Jitta, A.C. 1932. *Functioneele decentralisatie. De grondgedachte van den corporatieve staat binnen het kader der parlementaire democratie*. Groningen – Den Haag – Batavia: J. B. Wolters Uitgeversmaatschappij.

Kortmann. 1997. 'ZBO's: Zeer Bijzondere Opvattingen', *Gemeentestem*, 7064, pp. 618-619.

Lubberdink, H.G. 1982. *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*. Deventer: Kluwer. Diss. RUG.

Maeijer, J.M.M. 1997. *Privatisering. Nadere verkenning van een al te gemakkelijke ingeslagen weg*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Ottow, A.T. en S.A.C.M. Lavrijssen. 2011. 'Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichhouders', *Tijdschrift voor Toezicht*, 3 pp. 34.-50.

[Publicatieblad van de Europese Unie, L211/55](#). 2009. Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.

[Publicatieblad van de Europese Unie, L211/94](#). 2009. L211/94. Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

[Publicatieblad van de Europese Unie](#), L219. 2014. Richtlijn 2009/71/EURATOM tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties.

Peters, J.A.F. 1989. 'Piercing the private veil'. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, nr. 6074.

Polak, J.M. 1980. 'Een wettelijke basis voor zelfstandige bestuursorganen', *Nederlands Juristenblad*, 14.

[Raad voor het openbaar bestuur](#). 2004. *Commentaar op het rapport Een herkenbare staat, van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau ('werkgroep-Kohnstamm')*.

[Raad voor het openbaar bestuur](#). 2003. *Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 Grondwet deel III*. Den Haag: ROB.

[Raad van State](#). 2008. 'De Raad in de staat – Algemene beschouwingen', in *Jaarverslag 2007*, pp. 11-32.

Rooy, P. de. 2014. *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Scheltema, M. 1974. *Zelfstandige Bestuursorganen*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.

Schillemans, T. 2007. *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Den Haag: Lemma. Diss. UU.

[Sociaal en Cultureel Planbureau](#). 2012. *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering en verzelfstandiging*. Den Haag.

[Staatscourant](#). 2017, 69426. *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

[United Nations General Assembly](#). 1993. *Resolution 48/134, Paris Principles*.

[United Nations Human Rights Commission](#). 1992. *Resolution 1992/54, Paris Principles*.

Veld, J. in 't. 1929. *Nieuwe vormen van decentralisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Verhey, L.F.M. en C.S. Aal. 2017. 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat*, 32 (4).

Verhey, L.F.M. en N. Verheij. 2005. 'De macht van de marktmeesters – Markttoezicht in constitutioneel perspectief', preadviezen Nederlandse Juristen-Vereniging, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2005-I*. Deventer: Kluwer, pp. 196-197.

[Werkgroep Verzelfstandige Organisaties op Rijksniveau](#) (commissie-Kohnstamm). 2004. *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Den Haag.

Winter, H.B. en D.R. Kloosterman. 2003. 'In zelfstandigheid geregeld', *RegelMaat*, 4, p. 119-130.

Zijlstra, S.E. Nog te verschijnen. 'Enkele wetgevingstechnische opmerkingen over toedeling van bestuursbevoegdheid'.

Zijlstra, S.E. 2014. 'De maakbare overheid. Nieuw beleid inzake zelfstandige bestuursorganen', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, p. 37.

Zijlstra, S.E. 2010. 'De notaris is een bestuursorgaan. Is dat fijn?', in *Marktwerking in het notariaat; droom of nachtmerrie?*, reds. H.J.C. Isensee e.a. Reeks *Ars Notarius* nr. 143. Deventer: Kluwer, pp. 59-71.

Zijlstra, S.E. 2009. *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer.

Zijlstra, S.E. 2006. Interventie bij de vergadering 2005 van de NJV, *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2005-II*. Deventer: Kluwer, pp. 87-90.

Zijlstra, S.E. 2005. Zbo's, marktautoriteiten en regelgevende bevoegdheid', *Tijdschrift voor ondernemingsbestuur*, 1, pp. 2-6.

Zijlstra, S.E. 1997. Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Den Haag: VUGA, pp. 119-120. Diss. EUR.

Zijlstra, S.E. 2004. 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', *Nederlands Juristenblad* 38, pp. 1980-1986.

Zijlstra, S.E. 2002. 'De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: van een algemene wet, houdende regels van bestuursrecht naar een wet, houdende algemene regels van bestuursrecht?', in *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof.mr. Th. G. Drupsteen*, reds. M. Lurks e.a. Deventer: Kluwer, pp. 191-201.

Handelingen en Kamerstukken

[Handelingen I](#) 2012/13, C, D, *Verslagen van de openbare gesprekken van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten.*

[Handelingen II](#) 1991/92, 21 042, 82-4572, *Het regeringsstandpunt Functionele decentralisatie.*

Handelingen II 1991/92, 21 042, nr. 10

[Handelingen II](#) 1991-1992, 21 657, 5-198, *Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Bedrijfsorganisatie.*

[Handelingen II](#) 1998/99, 26 445, 84, *Behandeling van het Jaarverslag Nationale Ombudsman 1998.*

[Kamerstukken I](#) 2012/13, C, A, B, *Verbinding verbroken?*

[Kamerstukken I](#) 2012/13, C, I, *Kabinetsreactie op Verbinding verbroken? en op Publieke zaken in de marktsamenleving.*

[Kamerstukken I](#) 2013/14, C, Q, *Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen.*

[Kamerstukken I](#) 2014/15, C, U, *Verslag van een schriftelijk overleg.*

[Kamerstukken II](#) 1987/88, 20 200 VII, nr. 43, *Motie-Lauxtermann c.s.*

[Kamerstukken II](#) 1988/89, 21 042, nr. 2, *Functionele decentralisatie.*

Kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4, *Functioneel bestuur. Waarom en hoe?*

[Kamerstukken II](#) 1992/93, 21 427, nr. 40, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing – Brief van de commissie.*

[Kamerstukken II](#) 1992/93, 21 427, nr. 41, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing - Rapport.*

[Kamerstukken II](#) 1992/93, 21 427, nr. 45, Motie-Wiebenga c.s.

[Kamerstukken II](#) 1991/92, 21 427, nr. 60, Regeringsstandpunt over 'Steekhoudend ministerschap'.

[Kamerstukken II](#) 1994/95, 24 130, nr. 3, Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994 – Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid.

[Kamerstukken II](#) 1997/98, 25 629, nrs. 1–2, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen – koninklijke boodschap, voorstel van wet.

[Kamerstukken II](#) 1197/98, 25 629, nr. 5, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen – verslag.

[Kamerstukken II](#) 1998/99, 25 629, nr. 6, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen – brief houdende intrekking van het wetsvoorstel.

[Kamerstukken II](#) 1998/99, 26 445, nr. 2, Jaarverslag Nationale Ombudsman 1998.

[Kamerstukken II](#) 1999/00, 26 806, nr. 1, bijlage, Vertrouwen in verantwoordelijkheid.

[Kamerstukken II](#) 2000/01, 27 426, nr. 3, Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – memorie van toelichting.

[Kamerstukken II](#) 2001/02, 27 426, nr. 5, Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – nota naar aanleiding van het verslag.

[Kamerstukken II](#) 2001/02, 27 426, nr. 31, Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – Gewijzigd amendement van de leden Van den Berg en Scheltema-De Nie ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 16 herdruk.

[Kamerstukken II](#) 2001/02, 27 426, nr. 32, Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – Amendement van de leden Scheltema-De Nie en Van den Berg.

[Kamerstukken II](#) 2003/04, 29 200 VII, nr. 62, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004.

[Kamerstukken II](#) 2004/05, 25 268, nr. 20, Kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'.

[Kamerstukken II](#), 2006/07, 29 283, nr. 46, Leidraad voor de toepassing van de aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren.

[Kamerstukken II](#) 2007/08, 25 268, nr. 46, bijlage 1, Zbo's binnen kaders.

[Kamerstukken II](#) 2007/08, 25 268, nr. 48, Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

[Kamerstukken II](#) 2010/11, 32 543, nr. 3, Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en enkele andere wetten, in verband met de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan CAK – memorie van toelichting.

[Kamerstukken II](#) 2011/12, 33 186, nr. 3, Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) – memorie van toelichting.

[Kamerstukken II](#) 2011/12, 33 186, nr. 4, Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) – Advies Raad van State en nader rapport.

[Kamerstukken II](#) 2012/13, 31 490, nr. 99, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[Kamerstukken II](#) 2013/14, 25 268, nr. 79, bijlage, *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's (rapport De-Leeuw)*.

[Kamerstukken II](#) 2013/14, 25 268, nr. 83, *Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*.

[Kamerstukken II](#) 2013/14, 25 268, nr. 86, *Lijst van vragen en antwoorden*.

[Kamerstukken II](#) 2013/14, 31 490, nr. 142, bijlage.

[Kamerstukken II](#) 2014/15, 25 268, nr. 113, *Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst*.

[Kamerstukken II](#) 2014/15, 25 268, nr. 113, bijlage 2, *Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'*.

[Kamerstukken II](#) 2014/15, 31 490, nr. 187, *Brief van de Algemene Rekenkamer*.

[Kamerstukken II](#) 2015/16, 34 445, nr. 4, *Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg – Advies Afdeling advisering van de Raad van State en nader rapport*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 25 268, nr. 155, *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 25 268, nr. 158, *Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 33 147, nr. 4, *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 33 147, nr. 4, bijlage, *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 33 147, nr. 5, *Verslag van een schriftelijk overleg*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 34 775, nr. 86, bijlage, *Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 34 851, nr. 9, *Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming – tweede nota van wijziging*.

[Kamerstukken II](#) 2017/18, 34 923, nr. 4, *Verzamelwet VWS 2018 – Advies Afdeling advisering van de Raad van State en nader rapport*.

[Kamerstukken II](#) 2018/19, 34 430, nr. 9, *bijlage, Lage drempels, hoge dijken*.

[Kamerstukken II](#) 2018/19, 35 041, nr. 2, *Wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven – voorstel van wet*.

Dit is een uitgave van het:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Juni 2019 | 121735