

Bestuurswetenschappen, 2001(2), 189-193

Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid?

Alhoewel bij het grote publiek vaak niet bekend is wat zelfstandige bestuursorganen zijn, kennen de meeste mensen er wel veel, bijvoorbeeld de politie, de uitkeringsinstanties voor WAO en WW, de kamers van koophandel, universiteiten en hogescholen, de raden voor de kindbescherming en de Nederlandse bank. Zbo's zijn dan ook een wijdverspreid fenomeen in de publieke sector (Van Thiel et al., 1998). Anno 2000 zijn er ongeveer 600 zbo's die een of andere publieke taak uitvoeren en daarvoor uit de publieke middelen worden betaald.¹ Zbo's functioneren op afstand van de overheid en hebben dus geen directe hiërarchische relatie tot bijvoorbeeld een ministerie (Leeuw, 1992). Tezamen kosten zbo's ongeveer een vijfde van de rijksbegroting (in 1992; Algemene Rekenkamer, 1995) maar ze geven nog veel meer uit. Er werken inmiddels meer mensen bij zbo's dan bij alle ministeries bij elkaar (130.000, schatting voor 1992; *ibid.*).

In 1995 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het slecht gesteld was met de mogelijkheden voor ministers om hun ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties waar te maken. De Rekenkamer constateerde een 'wildgroei' aan regelingen. Niet alleen aan de afzonderlijke regelingen ontbrak van alles en nog wat, maar ook de grote verschillen tussen de regelingen baarde de Rekenkamer zorgen.

Het kabinet reageerde op het rapport met een nota die diverse maatregelen beloofde om het primaat van de politiek te herstellen (*Herstel van het primaat*, 1995). Dit leidde tot het opstellen van aanwijzingen voor het op- en inrichten van nieuwe zbo's (*Aanwijzingen*, 1996). Aan de hand van deze aanwijzingen werden alle bestaande zbo's doorgelicht (*Rapportage Doorlichting* 1997). Hieruit kwamen tal van wijzigingsvoorstellen voort, die tot op de dag van vandaag nog steeds worden verwerkt. Verder kwam er een voorstel tot wijziging van de Grondwet, opdat zbo's voortaan tot dezelfde categorie als waterschappen (artikel 134) gerekend konden worden, maar dat is inmiddels weer ingetrokken, op advies van de Raad van State. Met het aanbieden van het Wetsvoorstel Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen op 27 september jl. aan de Tweede Kamer is de laatste belofte ingelost (*Wetsvoorstel*, 2000).

Twee opvattingen

Over het wetsvoorstel voor de Kaderwet is veel gediscussieerd (zie bijv. Boxum, 1997). Een eerdere versie werd zelfs afgewezen door de ministerraad. In de discussie staan twee opvattingen tegenover elkaar: die van de aanhangers van meer uniformiteit en die van de voorstanders van het eerbiedigen van de diversiteit. De 'uniformisten' vinden dat er meer eenheid moet komen tussen zbo's. Zij vinden dat alle zbo's aan dezelfde wettelijke vereisten moeten voldoen. Dat verbetert de democratische controle en de herkenbaarheid. De 'pluralisten' daarentegen zijn van mening dat dit niet mogelijk is gezien de enorme diversiteit aan organisaties qua taken, omvang, werkwijzen, geschiedenis, *et cetera*. Zij zijn geen tegenstander van het afleggen van verantwoordelijkheid, maar zijn van mening dat rekening moet worden gehouden met de verscheidenheid van zbo's. Derhalve is één wet niet mogelijk; je moet appels nu eenmaal niet met peren vergelijken.

Het wetsvoorstel voor de Kaderwet is de voorlopige resultante van deze strijd. Hieronder zal ik ingaan op een aantal belangrijke discussiepunten omtrent zbo's en aangeven welke oplossing de makers van de Kaderwet hebben gekozen.

Definitie van zbo

Artikel 1 van het wetsvoorstel definieert een zbo als "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens

tens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister”. Deze definitie sluit meer zbo’s uit dan in. Zo zijn zbo’s op gemeentelijk en/of provinciaal niveau uitgesloten (zie Zijlstra, 1998). Verder zijn alleen zbo’s die “openbaar gezag” uitoefenen, opgenomen in de definitie. Zbo’s die dus bijvoorbeeld beheerstaken uitoefenen, zoals Staatsbosbeheer, zijn daarmee ook uitgesloten. Hoofdstuk 4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel sluit bovendien ook nog een hele rij andere zbo’s uit: stichtingen die niet bij wet zijn opgericht, alle onderwijsinstellingen, de Nederlandse Bank, adviesraden, zbo’s die beschikkingen afgeven ingevolge de Wet Openbaarheid van Bestuur of met betrekking tot intern-ambtelijke zaken, publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties en de politie-regio’s. Over zbo’s die natuurlijke rechtspersonen zijn, keuringsinstanties of onderzoeks- en beheersinstituten moet per geval een beslissing worden genomen of ze onder de Kaderwet vallen of niet. Voor een wetsvoorstel waarin niet is gekozen voor een indeling naar type taken, maar naar beheersregime (zie hieronder), lijken er toch heel wat uitsluitingen gebaseerd te zijn op taken.

Een eerste schatting leert dat slechts zo’n 150 zbo’s potentieel onder de werking van de Kaderwet kunnen vallen, dat is slechts een kwart van het totaal (Den Boer, 2000). Maar dat hoeft niet eens zo te zijn. De kaderwet bevat namelijk een zogenaamd enumeratie-beginsel, hetgeen betekent dat de Kaderwet alleen geldt als in de instellingswet van het betreffende zbo is opgenomen dat de Kaderwet geldt voor dat zbo. En dan nog kan er op onderdelen weer afgeweken worden van wat de Kaderwet voorschrijft.

De eerste slag is daarmee gewonnen door de pluralisten. De Memorie van Toelichting (2000:6) stelt dat “doordat de wetgever zich per geval expliciet moet uitspreken, zal voor alle betrokkenen steeds het hoe en het waarom van het afwijkende, in casu het aanvullende arrangement, duidelijk zijn”. De Kaderwet leidt echter niet tot *algemene* duidelijkheid voor *alle* zbo’s. Ook het voorstel om een centraal register bij te laten houden door de minister van BZK (artikel 33) lost het definitieprobleem niet op. Welke zbo’s zullen hierin komen te staan; alle zbo’s die als dusdanig in hun eigen instellingswet zijn benoemd, alleen zbo’s volgens de definitie in artikel 1, of alleen zbo’s waar de Kaderwet op van toepassing is verklaard? Het wetsvoorstel geeft hier geen uitsluitsel over.

Rechtspositie van personeel

De artikelen 7 tot en met 10 regelen de rechtspositie van het personeel van publiekrechtelijke zbo’s – voor het personeel van privaatrechtelijke zbo’s wordt in de wet niets gestipuleerd.² Het personeel van publiekrechtelijke zbo’s krijgt in het voorstel dezelfde rechtspositie als rijksambtenaren. Op onderdelen mag afgeweken worden van de centrale akkoorden, maar in principe volgen zbo-medewerkers de ontwikkelingen die voor rijksambtenaren gelden. Toch zal het personeel van zbo’s niet als rijksambtenaar worden geregistreerd. Dat verklaart waarschijnlijk ook het opvallende taalgebruik in de genoemde artikelen: bestuur, directie en personeel worden allen aangeduid als “leden” van het zbo.

Op dit punt lijkt er dus weinig ruimte voor diversiteit, tenminste niet voor publiekrechtelijke zbo’s. De ‘uniformisten’ hebben een punt gewonnen. Op een studiedag in Den Haag op 15 september jl. liet een aantal zbo-directeuren (van het Nibra, het COA, het Kadaster en de RDW) duidelijk hun onvrede blijken met de Kaderwet op dit punt. Volgens hen sluit het niet aan bij hoe zbo’s heden ten dage opereren. Het voorstel houdt feitelijk een centralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid in, terwijl de tendens in alle sectoren van de maatschappij in dezen decentralisatie is.

Activiteiten voor derden

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Cohen (1997) is er veel debat over de vraag of organisaties met publieke taken ook activiteiten voor derden (de markt) mogen

verrichten. Het advies van de Commissie Cohen was negatief, vooral vanwege het risico van kruissubsidiëring.

De Kaderwet bevat over dit onderwerp geen expliciete passages; het valt onder de “niet geregelde onderwerpen” (MvT, 2000:19). Gesteld wordt dat publiekrechtelijke zbo's een gesloten huishouding voeren en daarom sowieso al geen vrijheid hebben om zelf hun takenpakket uit te breiden. Met andere woorden: publiekrechtelijke zbo's mogen geen nevenactiviteiten ontplooien. Ze mogen wel andere rechtspersonen oprichten, of daarin deelnemen, maar alleen als de minister daarmee vooraf instemt (artikel 25). Ook voor het verkrijgen van een mandaat van anderen is goedkeuring door de minister vereist (artikel 4). Het lijkt dus niet de bedoeling dat publiekrechtelijke zbo's nevenactiviteiten ontplooien, maar de Kaderwet biedt wel enkele gaatjes. Alle inkomsten die met het werken voor derden worden verworven, moeten in de jaarrekening apart worden verantwoord. Overigens wordt over dit onderwerp nog een aparte wet aangekondigd. Tot dan mogen privaatrechtelijke zbo's gewoon wel nevenactiviteiten ontplooien, omdat dat goed wordt geacht voor hun expertise (MvT, 2000:19).

Alhoewel er over dit onderwerp weinig tot niets expliciet is geregeld, zou je toch kunnen concluderen dat het voorstel duidelijk is, en uniform: geen nevenactiviteiten voor publiekrechtelijke zbo's. De pluralisten hebben dit debat (voorlopig) verloren.

Toezicht en verantwoording

De hoofdmoot van het wetsvoorstel (14 van de 37 artikelen) wordt gevormd door hoofdstuk 4 over de financiële controle. Net als in de rest van de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende beheersregimes: publiekrechtelijke zbo's (a-organen) met en zonder rechtspersoonlijkheid, en privaatrechtelijke zbo's (b-organen). Voor privaatrechtelijke zbo's gelden in principe dezelfde regels als voor publiekrechtelijke organen, tenzij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. De financiële controle richt zich op zowel de begroting vooraf - die door de minister goedgekeurd moet worden - als de jaarrekening achteraf, die voorzien moet zijn van een goedkeurende verklaring van een accountant. Ook over de inhoud van de begroting en jaarrekening zijn enkele aanwijzingen opgenomen.³

Op zich lijken zelfs de pluralisten weinig bezwaren te kunnen hebben tegen deze uniformerende vereisten. Toch blijft het niet helemaal duidelijk of het goedkeuren van de begroting eenmaal per jaar gebeurt, of ook vereist is voor alle tussentijdse wijzigingen, bijvoorbeeld bij het aangaan van nieuwe verplichtingen of wijzigingen in het takenpakket. Als alle wijzigingen ook goedgekeurd moeten worden, wordt de controle wel heel erg strikt en laat het voorstel weinig flexibiliteit over voor de zbo-directeuren om hun bedrijfsvoering op efficiënte wijze te kunnen voeren. Dat zou dus zeker een aantasting van de pluriformiteit betekenen. Wellicht anticiperend hierop hebben vijf zbo's (t.w. Staatsbosbeheer, RDW, IB-Groep, COA en Kadaster) reeds een “Handvest Publieke Verantwoording” uitgebracht, waarin zij hun autonomie benadrukken.

Naast de grote aandacht voor de financiële controle zijn ook enkele bepalingen opgenomen die de ministers voorzien van instrumenten om hun ministeriële verantwoording waar te kunnen maken. Het aantal bepalingen is beperkt, omdat – zo luidt de redenering in de toelichting – de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's beperkt is. Ministers krijgen een inlichtingenrecht, het recht om in te grijpen bij taakverwaarlozing, en het recht om besluiten van het zbo (achteraf) te vernietigen. Maar er is geen algemene aanwijzingsbevoegdheid opgenomen, noch een recht tot het geven van algemene beleidsregels. Zbo's moeten ieder jaar een jaarverslag inleveren opdat de minister op de hoogte is van hun prestaties. Het voorstel bevat echter geen nadere bepalingen over de inhoud van zo'n verslag. Ten slotte is in de Kaderwet de bepaling opgenomen dat elk zbo elke vijf

jaar geëvalueerd moet worden. Ook over de inhoud van zo'n evaluatie zijn geen vereisten geformuleerd. Er wordt dus veel overgelaten aan de diverse instellingswetten.

Meer in het algemeen valt op dat het voorstel voor de Kaderwet geen bepalingen bevat over toezicht. "Op dit gebied is er in ons land geen vaste praktijk gegroeid en het stellen van kaders blijkt hierdoor een ondoenlijke opgave. Daar waar [...] toezichtsfiguren bestaan en voortzetting daarvan gewenst is zullen de bijzondere wetten dit dus moeten (blijven) regelen" (MvT, 2000:18). Dit is duidelijk een punt waarop de pluralisten het pleit hebben gewonnen. Toch lijkt er ook een tendens te worden geconstateerd naar meer ge-centraliseerde vormen van toezicht: "Voor een effectief toezicht dient er een rechtstreekse lijn te bestaan tussen minister en operationele leiding en moet een minister onmiddellijk politiek verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de sturing" (MvT, 2000:19).

Conclusie

Het verschijnen van een voorstel voor een Kaderwet kan op zich al gezien worden als een overwinning van de uniformisten. Op een aantal onderdelen belooft het wetsvoorstel ook duidelijke uniformering: de regelingen voor financiële controle worden geharmoniseerd, het personeel valt onder één regeling, de minister krijgt een (minimale) set van verantwoordingsinstrumenten, en er komt een register van zbo's. Daarmee lijken de vier doelstellingen van het wetsvoorstel te worden behaald: er komt meer ordening en publiek inzicht in het veld van zbo's, en de financiële controle en ministeriële verantwoordelijkheid worden geregeld. Echter, op *alle* onderdelen en zelfs van de *gehele* Kaderwet mag afgeweken worden in de instellingswet. Bovendien geldt het voorstel maar voor een kwart van alle zbo's. Het overwinnen van de politieke weerstand tegen de Kaderwet heeft geleid tot een uitgekleed compromis-voorstel (vgl. Peters, 2000), waarover interdepartementaal dan wel overeenstemming mag zijn bereikt maar of dat met de Tweede Kamer ook gaat lukken nog maar de vraag is. De pluralisten hebben met het verschijnen van het wetsvoorstel dus voorlopig een slag verloren, maar nog niet de oorlog.

Binnen een jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet moeten alle instellingswetten zijn aangepast op het punt van geldigheid van Kaderwet. Dat sluit aan bij de doorlichtingsoperaties die nog steeds in de meeste departementen plaatsvinden. Getuige de toon van de redevoeringen van de zbo-directeuren op de eerdergenoemde studiedag, ligt het in de verwachting dat de bestaande zbo's zich zullen verzetten tegen met name de uniformering op het gebied van arbeidsvoorwaarden en nevenactiviteiten.

Naast de Kaderwet blijven de Aanwijzingen (1996) gewoon bestaan. Dat moet ook haast wel, want dat zijn de enige regels die iets zeggen over wanneer je wel of niet een zbo zou moeten of kunnen oprichten (zie hierover ook Commissie Sint, 1994). Dat is een meer fundamentele discussie dan die over wel of geen Kaderwet. Het is jammer dat die discussie opnieuw niet wordt gevoerd. De keuze voor het oprichten van zbo's kent in meer dan de helft van de gevallen geen motivering (Van Thiel et al., 1999; WRR, 2000). De Kaderwet biedt de mogelijkheid tot reparatie van een aantal zaken dat niet of niet goed is geregeld, maar een meer en beter onderbouwde keuze voor het oprichten van zbo's blijft ontbreken.

Literatuureferenties:

- Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.* (1996). Staatscourant 177, 13 september 1996, pp.16-21.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. Den Haag, Sdu.
- Boer, M.M. den. (2000). *Verzelfstandiging van bestuurstaken*. Lezing d.d. 15 september 2000 op studiedag 'De nieuwe kaderwet zelfstandige bestuursorganen', Den Haag.
- Boxum, J.L. (1997) *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*. Deventer, Uitgeverij Kluwer.
- Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid, Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
- Commissie Sint (1994). *Verantwoord verzelfstandigen* (in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal). Den Haag.
- Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen.* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5. Den Haag, Sdu.
- Leeuw, F.L. (1992). *Productie en effectiviteit van overheidsbeleid. Institutionele analyse en effectmeting* [oratie]. Amsterdam, VUGA.
- Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen.* (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nrs. 3. Den Haag, Sdu.
- Peters, J.A.F. (2000). De kaderwet zelfstandige bestuursorganen: een eerste kennismaking. *Tijdschrift Privatisering* 7(5), 4-9.
- Advies Raad van State en nader rapport: regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (kaderwet zelfstandige bestuursorganen).* (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, A. Den Haag, Sdu.
- Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen.* (1997). Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Thiel, S. van. (2000). *Quangocratization: trends, causes and consequences*. ICS-dissertation, Universiteit Utrecht (uitgave in eigen beheer).
- Thiel, S. van, F.L. Leeuw, & H.D. Flap. (1998). Quango-cratisering in Nederland? *Beleid & Maatschappij*, 1998/3, 143-151.
- Thiel, S. van, F.L. Leeuw, H.D. Flap, & J.J. Siegers, (1999). Oorzaken van verzelfstandiging: een empirische verklaring voor de toename in verzelfstandiging. *Bestuurskunde* 8(1), 28-43.
- Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen.* (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang* Rapporten aan de Regering no. 56. Den Haag, Sdu.
- Zijlstra, S.E. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Den Haag, VUGA Uitgeverij BV.

Over de auteur: dr. S. van Thiel is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Noten

¹ Categorie Z in de Staatsalmanak geeft een (nagenoeg) uitputtende opsomming, evenals www.overheid.nl. Het exacte aantal zbo's in Nederland is niet bekend. Sommige organisaties verkeren nog in een overgangsfase en tellen daarom (nog) niet mee als zbo. Daarnaast bestaan er organisaties die wel alle kenmerken hebben van een zbo maar formeel niet als zodanig zijn erkend, of waarover nog discussie plaatsvindt.

² Nota bene, in 1993 was 55% van de zbo's publiekrechtelijk en 45% privaatrechtelijk (Algemene Rekenkamer, 1995; Van Thiel, 2000).

³ Voor zbo's die tarieven mogen heffen geldt dat deze goedgekeurd moeten worden door de minister. Het zbo doet hiertoe een voorstel, tegelijk met het indienen van de ontwerp-begroting.