

Zelfstandige bestuursorganen: oplossing of probleem?



Universiteit
Leiden

Naam: Anne Segers

Studentnummer: 2044285

Docent: Dr. J. Oversloot

Datum: 21 mei 2021

Woorden: 8017

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1. <i>Probleemstelling.....</i>	3
1.2. <i>Relevantie.....</i>	4
1.3. <i>Leeswijzer.....</i>	5
2. Concepten	6
2.1. <i>Zelfstandig bestuursorgaan.....</i>	6
2.1.1. <i>Taken.....</i>	7
2.1.2. <i>Omvang.....</i>	7
2.2. <i>Ministeriële verantwoordelijkheid.....</i>	8
2.2.1. <i>Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.....</i>	8
2.2.2. <i>Reikwijdte.....</i>	10
2.3. <i>Conclusie.....</i>	11
3. Waarom zbo's.....	11
3.1. <i>Politieke cultuur.....</i>	11
3.2. <i>De oplossing: zbo's.....</i>	13
3.3. <i>Kaderwet en huidige situatie.....</i>	15
3.3.1. <i>Kaderwet.....</i>	15
3.3.2. <i>Huidige situatie.....</i>	16
3.4. <i>Conclusie.....</i>	17
4. Verhouding zbo's en minister	17
4.1. <i>De haat-liefde verhouding tussen een zbo en zijn minister.....</i>	18
4.2. <i>De Kaderwet en de formele situatie.....</i>	20
4.3. <i>Huidige verhouding tussen zbo en minister.....</i>	22
5. Conclusie	24
Literatuurlijst.....	26

1. Inleiding

In 2020 gaf de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) een ongevraagd advies over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in ons huidige staatsbestel. Om meerdere redenen zou de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding zijn. Een van deze redenen is ‘de versnippering van de overheidstaken door de uitbesteding van ministeriële bevoegdheden aan (semi-) onafhankelijke instanties en de vertroebeling die ontstaat in situaties waarin verantwoordelijkheden weliswaar elders zijn neergelegd maar de minister toch verantwoordelijk wordt gehouden’ (Raad van State, 2020). Onder de term (semi-) onafhankelijke instanties valt ook de vorm van het zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo). Deze zbo’s zijn belast met overheidstaken maar, vallen slechts deels onder de paraplu van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is slechts bevoegd op hoofdlijnen bij te sturen door bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen maar, de werkelijke uitvoering van de overheidstaak wordt aan het zbo zelf overgelaten. Een uitzondering op de ministeriële verantwoordelijkheid is bijzonder. De Raad van State (2020) noemt de ministeriële verantwoordelijke ‘essentieel’ omdat ministers hierdoor fungeren als ‘centrale aangrijpingspunten’ voor de Kamer voor de anders ongrijpbare ambtelijke dienst. Wanneer overheidstaken op afstand van deze ministeriële verantwoordelijkheid worden gezet, moet de verhouding tussen minister en zbo wel goed zijn geregeld omdat de parlementaire controle op dit punt is verminderd en dus niet mogelijk is. Uit het advies van de Raad van State (2020) blijkt dat dit vandaag de dag (nog) niet het geval is.

1.1. Probleemstelling

Dit is niet de eerste keer dat de verhouding tussen zbo’s en ministeriële verantwoordelijkheid ter discussie staat. In 1974 wees Scheltema als één van de eerste op de slecht geregelde bevoegdheidsverdeling tussen zbo’s en ministeries en de gevaren hiervan. Er waren toen nog geen formele wetten of algemene regels omtrent zbo’s waardoor er een grote variëteit bestond tussen verschillende zbo’s en ministeries (Scheltema, 1974, p. 14). Ondertussen is op een groot deel van de zbo’s de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) van toepassing. Met de invoering van de Kaderwet is er dus voorzien in een set van algemene regels die in een formele wet zijn neergelegd. Dergelijke regels zouden in potentie een duidelijk (juridisch) kader ten aanzien van zbo’s kunnen vormen. De formele werkelijkheid

blijkt echter anders te zijn dan de praktische werkelijkheid en de onduidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling tussen zbo's en ministers blijft (Raad van State, 2020). Al meer de veertig jaar staat de verhouding tussen zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid ter discussie. In die veertig jaar is er politiek gezien ook veel veranderd. Om een goed beeld te krijgen van het daadwerkelijke probleem, is het nuttig om vanuit een politicologisch historisch perspectief te kijken naar de ontwikkeling van zbo's en de daarmee samenhangende ministeriële verantwoordelijkheid. Ergo, de hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe is de onduidelijkheid van ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's ontstaan?*

Dit onderzoek beantwoordt deze vraag door middel van drie deelvragen:

1. Wat zijn zbo's en wat houdt ministeriële verantwoordelijkheid in?
2. Waarom zijn zbo's opgericht en waarom zijn zij deels buiten de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid gezet?
3. Welke bevoegdheden zijn door de jaren heen toegekend aan een minister met betrekking tot zbo's?

De antwoorden op deze vragen vormen tezamen het antwoord op de hoofdvraag. Voor de beantwoording van deze vragen is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek met behulp van kamerstukken, commissieverslagen en wetenschappelijke literatuur. Dit poogt opvattingen over zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid inzichtelijk te maken. Dit leent zich meer voor kwalitatief onderzoek gezien het feit dat meningen en opvattingen moeilijk te kwantificeren zijn. Daarnaast komt in dit onderzoek naar boven wat er 'fout' gaat tussen ministeries en zbo's. Dit is bij uitstek een normatieve vraag waar kwalitatief onderzoek voor nodig is.

1.2. Relevantie

Dit onderzoek is om maatschappelijke en wetenschappelijke redenen relevant. Allereerst is dit onderzoek maatschappelijk relevant aangezien deze verstoorde verhouding tussen zbo's en ministeries, burgers direct raakt. Zbo's zijn organen die een wezenlijk deel van de overheidstaken uitvoeren, zoals het uitkeren van verzekeringen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)) of het verschaffen van licenties (Autoriteit Consument & Markt (ACM)). Als het uitvoeren van deze taken niet naar behoren functioneert, gaat dit ten koste van de burger die met deze instanties te maken heeft. Daarnaast raakt de verstoorde verhouding tussen zbo's en ministeries ook het functioneren van de overheid. In grote mate zijn overheidstaken op afstand gezet van ministeries. Een voorbeeld hierbij is het uitvoeren

van wetgeving en beleid (Sociale Verzekeringsbank (SVB)). Tegenwoordig gaat het om 122 zbo's die niet volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen en waar minister geen volledige verantwoording voor hoeven af te leggen in het parlement (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2021). Een implicatie hiervan is dat de parlementaire controle beperkt is bij een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij een verstoorde verhouding tussen ministerie en zbo is de democratische controle dus beperkt. Het is dus van maatschappelijk belang dat ministeries en zbo's een goede onderlinge verhouding behouden om een duidelijke aanspreekbare overheid voor burgers te garanderen.

Ten tweede is dit onderzoek ook wetenschappelijk gezien relevant. Zoals eerder genoemd zijn zbo's al meer dan veertig jaar onderwerp van debat. De discussie omtrent zbo's spitst zich met name toe op de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. Dit onderzoek hoopt een duidelijk overzicht van de ontwikkelingen in het debat over zbo's te kunnen geven. Het beeld van zbo's is door de jaren heen sterk veranderd. Zbo's werden ooit als oplossing gezien voor de toenemende druk van de ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie van Veen, 1971; Ministerie BZK, 1991, p. 15; Commissie Scheltema, 1993). Later leek het gebrek aan ministeriële verantwoordelijkheid juist het probleem (Commissie Kohnstamm, 2004). Deze verschillende inzichten en ontwikkelingen worden in dit onderzoek samengebundeld, waardoor onduidelijkheid wat betreft zbo's inzichtelijk wordt gemaakt. Daarnaast zal binnen afzienbare tijd de Kaderwet over de periode 2017-2021 middels een wetsevaluatie geëvalueerd worden (Tweede Kamer, 2018). Dit onderzoek kan vooruitlopend op de wetsevaluatie een probleemschets bieden van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren.

1.3. Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgedeeld. Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de vragen wat zbo's zijn en wat ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt. Vervolgens is in hoofdstuk 3 de vraag beantwoord waarom zbo's bestaan. Door het bestaan van zbo's nader te bestuderen kan geconcludeerd worden welke voordelen zbo's met zich mee brengen en waarom in de eerste plaats de ministeriële verantwoordelijkheid bij deze instanties is verminderd. Hoofdstuk 4 bespreekt de historische wisselwerking tussen zbo's en ministeries. Met de opgebouwde kennis van de voorgaande hoofdstukken zullen deze ontwikkelingen beter te begrijpen te zijn en uiteindelijk volgt hoofdstuk 5 met de conclusie.

2. Concepten

Wat zijn zbo's en wat houdt de ministeriële verantwoordelijkheid in? Dit hoofdstuk biedt antwoorden op deze vragen. Voordat deze begrippen in veelvoud worden gebruikt, is het waardevol deze definities helder voor ogen te hebben. Deze begrippen zijn essentieel voor het vervolg van het onderzoek omdat het duidelijk maakt wat er is onderzocht. Beide begrippen zijn onderhevig geweest aan veranderingen door de jaren heen. De Grondwet is niet specifiek over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor heeft deze verantwoordelijkheid door de jaren heen een andere invulling gekregen. Het begrip zbo omvat een groot aantal onafhankelijke en is daarom lastig in te kaderen (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Dit hoofdstuk hoopt zo deze begrippen helder te definiëren.

2.1. Zelfstandig bestuursorgaan

Een *zelfstandig bestuursorgaan* is niet voor iedereen een bekend begrip. Wat zijn zbo's en wat zijn hun taken? Het begrip zbo blijkt moeilijk te duiden te zijn. In verschillende onderzoeken worden verscheidene definities gehanteerd. De bedenker van het begrip Scheltema (1974) noemt zbo's organen die een bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren en hiervoor een bepaalde zelfstandigheid genieten waardoor zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ministerie (p. 4). Volgens de Kaderwet is een zbo een bestuursorgaan van de centrale overheid die krachtens een wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister (Kaderwet, art. 1a). De Kaderwet spreekt van het vereiste van openbaar gezag terwijl Scheltema dit weglaat. Het verschil in definities heeft consequenties voor het bepalen van het aantal zbo's. Dit verschil in definities is echter al elders onderzocht (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Dit onderzoek heeft verder niet als doel deze 'definiëstrijd' verder uit te lichten. Voor dit onderzoek is nu gekeken naar de overeenkomsten tussen deze definities voor een betere begripsbepaling. Twee overeenkomsten zijn bij de verschillende definities waarneembaar. Ten eerste beschrijven alle definities dat zbo's publieke of bestuurstaken uit op het niveau van de centrale overheid uitvoeren. Ten tweede is overeenkomstig dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en zijn de bevoegdheden van een minister gelimiteerd tot wat hen is aangereikt in de instellingswetten van zbo's (wet waarbij een zbo juridisch gezien wordt opgericht) (Van Thiel & Van Buuren, 2001, p. 11-13). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het zbo-register

van de Rijksoverheid. Deze hanteert de definitie van de Kaderwet die verder ook voor dit onderzoek gebruikt zal worden.

2.1.1. Taken

De bovengenoemde variatie in verschillende definities kan mede verklaard worden door de diversiteit aan taken die worden toebedeeld aan zbo's (Van Thiel, 2011, p. 458). De Algemene Rekenkamer (1995) ondervond dat zbo's vaak meer dan één bestuurstaak uitvoeren. Verder kon door de Algemene Rekenkamer zeven hoofdtaken worden onderscheiden. De voornaamste hoofdtaken die vervuld werden door zbo's waren:

1. Het houden van toezicht;
2. Het geven van bindende kwaliteitsbeoordelingen;
3. Het verstekken van uitkeringen en subsidies;
4. Het adviseren, stimuleren, opleiden en beheren van sectoren.

Deze taken zijn vandaag de dag ook nog van toepassing op zbo's (Ministerie BZK, 2021). Daarnaast is het belangrijk om te benoemen dat veel van deze zbo's opereren als monopolist. Voor een werknemersverzekering ben je volledig afhankelijk van het UWV. Zo kan ook de ACM als enige bestuurlijke boetes opleggen bij het niet naleven van de mededingingswet.

2.1.2. Omvang

Het aantal zbo's is moeilijk vast te stellen. Mede omdat voor zbo's geen eenduidige definitie bestaat en onduidelijk is welke organen hieronder vallen (Van Thiel, Van Buuren, 2001, p. 15). De Algemene Rekenkamer heeft in 1994 voor het eerst gepoogd alle zbo's in kaart te brengen. Er bestond toen nog geen volledig beeld van alle zelfstandige bestuursorganen. De Algemene Rekenkamer telde toen 182 zbo's (p. 9-10). In dit onderzoek werd een cluster van zbo's geteld als één. Clusters zijn zbo's met een gemeenschappelijke regeling die een soortgelijke taak uitvoeren. Zoals Grondkamers die regionaal toezicht houden op pachtovereenkomsten. Als de clusters niet als geheel werden geteld, maar als individuele zbo zou je op 545 zbo's uitkomen (Van Thiel, 2011, p. 460). Nadat de Algemene Rekenkamer tot de conclusie kwam dat er een 'wildgroei' bestond van zbo's, is gepoogd zbo's weer onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen wanneer dit voordeel op zou wegen tegen de kosten van zo een operatie (Dijkstal, 1995, p. 10; Commissie Gerritse, 2007, p. 8). De daadwerkelijke

'mortaliteit' van zbo's is echter laag. Voornamelijk door fusies en nieuwe zbo's nam het aantal zbo's af met slechts 6% (Van Thiel, Van Buuren, 2001, p. 18). Nu telt het zbo-register 122 zbo's waarbij clusters ook als één zijn geteld (Ministerie BZK, 2021). Sommige onderzoeken stellen zelfs dat evenveel of wel meer werknemers actief zijn zbo's dan bij ministeries (Van Thiel, 2011, p. 462). Dit terwijl het aantal ambtenaren na 1985 ongeveer gelijk is gebleven (Commissie, Kuipers, 2013, p. 30). Het aantal werknemers die een overheidstaak uitvoert (ambtenaren en zbo medewerkers) heeft zich na 1985 dus verdubbeld.

Recentelijk ging er in 2010 10,76 miljard euro van de 243,5 miljard aan rijksuitgaven naar deze zbo's en 52,5 miljard euro werd opgehaald middels premies en tarieven (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 4). De grootste zbo is op dit moment het UWV. Hier ging in 2020 1894 miljoen euro naartoe (UWV, 2020, p. 20).

Resumerend zijn zbo's dus instellingen die grotendeels bekostigd worden door overheidsfinanciën en overheidstaken uitvoeren op afstand van de politiek waardoor zij niet vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Burgers betalen dus enerzijds voor zbo's en zijn ook vaak afhankelijk van zbo's voor bijvoorbeeld het verstrekken van een uitkering.

2.2. Ministeriële verantwoordelijkheid

Dit onderdeel legt het begrip ministeriële verantwoordelijkheid uit. Deze is gecodificeerd in de Grondwet in de artikelen 42, 44 en 68 maar, deze artikelen omvatten niet de precieze reikwijdte van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom volgt allereerst een definitiebepaling van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid waarna de reikwijdte verder is uitgelegd. Zo wordt de omvang en het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk en waarom dit voor problemen zorgt bij een vermindering van deze verantwoordelijkheid.

2.2.1. Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid

De Raad van State omschrijft het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in hun advies als volgt:

'Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijk uitgangspunt dat de minister – gezamenlijk en afzonderlijk - aanspreekbaar zijn op het doen en laten

van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt minister zijn verbonden. Het beginsel vormt de basis voor de politieke controle op het functioneren van de regering (...)’ (Raad van State, 1999).

De oorsprong van dit beginsel kan herleid worden naar de Grondwet. Artikel 42 lid 2 van de stelt dat de Koning onschendbaar is en de minister verantwoordelijk (Grondwet, art. 42 lid 2). Voorheen hadden koningen vergaande bevoegdheden en konden zij koninklijke besluiten afvaardigen zonder dat de ministers hier zeggenschap over hadden. Met de Grondwet van 1848 en in het bijzonder artikel 42 lid 2, was dit niet langer het geval. Ministers moesten vanaf nu onder elk koninklijk besluit hun eigen handtekening zetten waardoor de Koning niet langer kon handelen zonder de goedkeuring van de ministers (Grondwet, art. 47). Ministers zijn nu immers verplicht verantwoording af te leggen voor het handelen van de Koning aan het parlement. In wezen werd hiermee de Koning handelingsonbekwaam gemaakt wat betreft politieke besluitvorming (Visser, 2008, p. 44).

Tegenwoordig is de Koning meer naar de achtergrond verschoven en is het adequaat inlichten van het parlement hoofdzaak van de ministeriële verantwoordelijkheid (Raad van State, 2020). Het grondwetsartikel daarentegen, is onveranderd gebleven. Dit komt door de ontwikkeling van het niet-gecodificeerde vertrouwensbeginsel. Artikel 68 van de Grondwet bepaalt dat ministers en staatsecretarissen gevraagde inlichtingen moeten verschaffen aan het parlement (Grondwet, art. 68). Voorheen deden ministers dit wel maar, had de Kamer verder niets te zeggen over de ontbinding van het kabinet (Visser, 2019, p. 50). Nu rust het handelen van ministers op het vertrouwen van het parlement. Wanneer dan een motie van wantrouwen wordt aangenomen en de Kamer zijn vertrouwen in een minister of het hele kabinet opzegt, dient de desbetreffende minister of het kabinet zijn ontslag in bij de Koning. Het vertrouwensbeginsel is iets anders dan de ministeriële verantwoordelijkheid maar heeft wel invloed op hoe de ministeriële verantwoordelijkheid opereert (Raad van State, 2020). Wanneer een minister ondeugdelijk verantwoording aflegt of onjuiste inlichtingen verschaft, kan de Kamer zijn vertrouwen opzeggen. Het vertrouwensbeginsel zorgt dus voor de juiste prikkels om de ministeriële verantwoordelijkheid goed te laten functioneren.

2.2.2. Reikwijdte

Waar de minister verantwoording over moet afleggen is een vraag over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Grondwet is hier weinig concreet over. Dit is dan ook de reden geweest voor veel commissies die de ministeriële verantwoordelijkheid nader hebben onderzocht (Commissie Deetman, 1990; Commissie Scheltema, 1992; Raad van State, 1999; Raad van State, 2020). De Raad van State (1999) stelt dat de ministers aanspreekbaar moeten zijn voor de vervulling van de taken die aan het ambt minister zijn verbonden. In de Grondwet is bepaald dat ministers leidinggeven aan ministeries en dus hun ambtenaren (Grondwet, art. 44 lid 1). Zij dienen dus voor het handelen van dat ministerie verantwoording af te leggen en zijn daarmee het aanspreekpunt van hun ministerie. Het gevolg hiervan is dat ambtenaren zich strikt dienen te houden aan de aanwijzingen van de minister. Minister Donner sprak ook wel over de ministeriële verantwoordelijkheid als ‘zweepslag voor de ambtelijke dienst’. De ministeriële verantwoordelijkheid zorgt voor een hiërarchische opbouw van het bestuursapparaat. Hierdoor wordt de veelheid van overheidshandelen gebundeld en bij één verantwoordelijke neergelegd; de minister. Deze structuur brengt enkele complicaties met zich mee. Ministers kunnen onmogelijk weet hebben van al het handelen van hun ambtenaren. Daarentegen wordt wel van ministers verwacht dat zij verantwoording kunnen afleggen over het gehele functioneren van hun ambtenarenapparaat. Hoe ver reikt dan die verantwoordelijkheid en moet een minister voor elke fout van een ambtenaar aftreden?

Om deze reden sprak de Commissie Deetman (1990) ook wel over de ministeriële verantwoordelijkheid als een fictie (p. 13). Ministeries zijn simpelweg te groot om overzicht van al hun reilen en zeilen te hebben. Commissie Scheltema nuanceert dit standpunt echter en formuleert een belangrijke hoofdregel over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De leidinggevende positie van een minister ten opzichte van al zijn ambtenaren is een fictie (Commissie Scheltema, 1992, p. 36). Desalniettemin is het grondbeginsel van ministeriële verantwoordelijkheid geen fictie. Onbegrensd is het niet. Zo luidt de hoofdregel: ‘geen verantwoording zonder bevoegdheid’. De minister kan grofweg verantwoordelijk worden gehouden voor zijn eigen handelen, zijn optreden in de ministerraad, het optreden van het Koningshuis en het handelen van de ambtelijke dienst (Commissie Scheltema, 1993, pp. 9 – 11). Bij zbo’s liggen de grenzen van de bevoegdheid iets gecompliceerder. De minister is bevoegd een zbo in te stellen en algemene aanwijzingen te geven aan zbo’s. De ministeriële verantwoordelijkheid is hiermee ingeperkt en ligt hierdoor

ook gecompliceerder. Over de precieze invulling van die bevoegdheid zal in een later hoofdstuk nader op worden ingegaan.

2.3 Conclusie

Ministeriële verantwoordelijkheid dient als belangrijke verbinding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. Het parlement kan alleen middels de minister controle uitoefenen op de uitvoerende macht. Het handelen van de overheid wordt hierdoor grijpbaar voor het parlement. Nu is op deze verantwoordelijkheid een uitzondering gemaakt door middel van zbo's. In toenemende mate zijn overheidstaken toebedeeld aan organen die een zekere mate van zelfstandigheid genieten. Dit zijn overheidstaken waar burgers vaak van afhankelijk zijn. Waarom is door de politiek gekozen voor ene beperking van dit staatsrechtelijke uitgangspunt? En wat zijn de consequenties hiervan geweest?

3. Waarom zbo's

In dit hoofdstuk staan de redenen voor het oprichten van zbo's centraal. Allereerst is de tijdsgeest geschetst waarin de meeste zbo's tot stand zijn gekomen. Hierin zijn algemene politieke ontwikkelingen besproken die bijdragen aan de totstandkoming van zbo's. Daarna volgt een verdere analyse waarbij specifiek in is gegaan op de redenen voor de totstandkoming van zbo's in de jaren voorafgaande aan de Kaderwet. Tot slot is de Kaderwet besproken en zijn de huidige standpunten ten opzichte van het oprichten van zbo's geschetst. Dit hoofdstuk legt zo de historische ontwikkelingen bloot om een beter beeld te krijgen van de bestaansredenen van zbo's. Zo worden eerst de mogelijke voordelen van zbo's besproken waarna de werking van zbo's en de daarmee komende nadelen aan het licht komen.

3.1. Politieke cultuur

In de jaren '80 en '90 zijn de meeste zbo's opgericht (Thiel, 2010, p. 461). Het is belangrijk om deze toename in het licht te zien van de toenmalige politieke cultuur om zo een completer beeld te schetsen van de bestaansredenen voor zbo's. In die jaren heerste de mening dat overheden kleiner moesten qua omvang en takenpakket. Waar mogelijk moesten overheidstaken en staatsbezittingen worden afgestoten (de Vries & Nijpels, 1986; Stellinga, 2012, p. 29). Stellinga illustreert dit denken in zijn onderzoek *Dertig Jaar Privatisering*,

Verzelfstandiging en Marktwerking (2012). Private ondernemingen werden gezien als efficiënte organisaties vanwege de marktwerking. Deze marktwerking zorgde voor de juiste prikkels om zo kosten te minimaliseren en efficiëntie te bevorderen door de constante dreiging van concurrentie. Private ondernemingen sloten contracten met andere ondernemingen en waren niet strikt hiërarchisch. Hierdoor konden ondernemingen sneller wisselen van contract om zo op zoek te gaan naar de meest efficiënte onderneming. Overheidsapparaten werden daarentegen, gezien als grote logge organisaties. Ministeries bestonden uit een veelheid aan ambtenaren met een hiërarchische structuur die daardoor nieuwe maatschappelijke vraagstukken onvoldoende flexibel konden benaderen (Stellinga, 2012, pp. 20-25). Daarnaast kampte de overheid in de jaren '80 met grote begrotingstekorten waardoor ook de rijksoverheid moest gaan bezuinigen (Commissie Kuipers, 2013, p. 27). Het bedrijfsmatige private denken werd, voornamelijk in Angelsaksische landen (Thatcher, Raegan), toegepast op het publieke denken. Dit werd ook wel *New Public Management* genoemd (Lægreid, 2015). Dit hield in dat de overheid als een bedrijf werd gezien die bepaalde diensten en goederen (zoals uitkeringen) moet voortbrengen. De overheid moest zorgen voor een efficiënte allocatie van deze goederen en diensten.

Uitwerking van dit denken ontvouwde zich in de jaren '80 in Nederland. Hierbij presenteerde kabinet Lubbers (1982-1986) de Zes Grote Operaties presenteerde. Hieronder vielen bijvoorbeeld decentralisatie van de overheidstaken en privatisering. In de jaren '80 lag voornamelijk de nadruk op het afstoten van staatsbedrijven, overheidsdiensten en staatsdeelnemingen (Stellinga, 2012, p. 33). Zo werden voorheen staatsbedrijven zoals de PTT en KPN eerst verzelfstandigd waarna ze werden geprivatiseerd. Verzelfstandiging werd voornamelijk gezien als tussenstap voordat diensten of bedrijven volledig geprivatiseerd zouden worden (Stellinga, 2012, pp. 36-37; Commissie Kuipers, 2013, p. 29).

Later in de jaren '90 werd verzelfstandiging juist meer gezien als doel. In het regeerakkoord van 1989 werd gesteld dat de rijksdienst onderhevig zou zijn aan reorganisatie. Uitgangspunt hierbij zou zijn dat 'de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering daarvan wordt overgedragen aan andere overheden, dan wel opgedragen aan zbo's of te verzelfstandigen diensten' (Ministerie BZK, 1990). Een scheiding van beleid en uitvoering maakte dat ministeries efficiënter op hun kerntaken konden focussen en de uitvoering aan andere instanties konden overlaten. Commissie Wiegel (1993) pleitte ook voor een bedrijfsmatige werkwijze van de overheid. Hierbij zouden ministeries terug moeten

worden gebracht naar kerndepartementen. De grootte van de ministeries zorgde voor een trage reactie op nieuwe ontwikkelingen binnen de maatschappij en zorgde voor een onoverzichtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De minister was voor te veel zaken verantwoordelijk en kon zo niet de juiste adequate sturing bieden. Zoveel mogelijk taken moesten worden afgestoten door middel van privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie, beëindigen van taken of het overdragen van taken aan Brussel (commissie Wiegel, 1993, p. 24-27).

3.2. De oplossing: zbo's

In dit onderdeel is er specifiek gekeken naar de redenen voor het oprichten van zbo's. Zoals zojuist is beschreven, waren zbo's onderdeel van een grotere ontwikkeling naar een kleinere effectievere overheid. Zbo's werden als onderdeel gezien van functionele decentralisatie. Functionele decentralisatie hield in dat bestuurstaken werden opgedragen aan organisaties die een zekere zelfstandigheid hadden waardoor zij voor het uitvoeren van die taken niet hiërarchisch ondergeschikt waren aan een minister (Ministerie BZK, 1990, p. 7-9). Anders dan privatisering, had functionele decentralisatie niet als doel de marktsector te versterken maar, juist de verantwoordelijkheid van bestuurstaken te verschuiven. Deze bestuurstaken bleven onderdeel van het openbaar bestuur (Ministerie BZK, 1990, p. 9).

Het verschuiven van de verantwoordelijkheid werd door verschillende commissies als nodig geacht (Commissie van Veen, 1971; Commissie Scheltema, 1992; Commissie Wiegel, 1993). Voornamelijk de ministeriële verantwoordelijkheid kwam door de hoge druk daarop in het geding. De Nederlandse verzorgingsstaat zorgde voor een toename van overheidstaken en ministers werden steeds vaker belast met complexe uitvoeringskwesties. Dit overschaduwde de hoofdtaken van de minister zoals politiek leidinggeven, innovatief beleid vormen en de Kamers adequaat inlichten (Commissie van Veen, 1971, p. 24; Commissie Scheltema, 1993, pp. 36-38; Schillemans, 2005, p. 73). De Commissie van Veen (1971) concludeerde dat er gekeken moest worden naar de mogelijkheden van functionele decentralisatie als verlichting van de ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie van Veen, 1971, pp. 89-90). Nadat er in regeerakkoorden al veelal werd gesproken over het uitvoeren van functionele decentralisatie, kwam er in 1990 een regeringsstandpunt die de motieven voor functionele decentralisatie en zo ook zbo's specificeerde (de Vries & Nijpels, 1989; Ministerie BZK, 1990).

In beginsel moest per geval gekeken worden of functionele decentralisatie wenselijk was. Overwegingen die hieraan ten grondslag konden liggen waren viervoudig. Allereerst de overweging dat taken op afstand kunnen worden gezet om het overheidsapparaat terug te brengen tot betere bestuurbare eenheden. Sommige bestuurlijke taken lieten zich slechter dienen voor politieke sturing en verantwoording. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de scheiding tussen beleid en uitvoering. Het op afstand zetten van uitvoering werd in dit licht gezien als een verkleining en daarmee verbetering van de rijksdienst waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid hanteerbaarder werd. Deze overweging is ook verder onderschreven door Commissie Wiegel en Commissie Sint. Verzelfstandiging was de stap naar betere kerndepartementen (Commissie Sint, 1994, p. 6; Commissie Wiegel, 1993, p. 24). Ten tweede kon functionele decentralisatie worden ingezet op terreinen waar meer deskundigen of ervaren bestuurders nodig waren. Deze zouden baat kunnen hebben bij meer zelfstandigheid, om zo hun taken uit te kunnen voeren. Ten derde de overweging van zelfbestuur. Bepaalde specifieke terreinen raken alleen een bepaalde belangengemeenschap die beter het bestuur zelf in handen kunnen nemen. Denk hierbij aan publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties die toezicht houden over een specifiek product- of bedrijf. Tot slot de overweging dat maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het uitvoeren van een bestuurstaak. Anders dan bij het zelfbestuur gaat het hier dan wel om zaken waarbij de maatschappelijke organisatie zich inzet voor de deelbelangen die het algemene belang overstijgen. Naast deze overwegingen werden een aantal randvoorwaarden opgenomen waaronder de voorwaarde voor een motiveringsplicht. Bij het instellen van een zbo moest worden aangegeven waarom deze zbo is opgericht. Het moest immers wel bijdragen aan de functionaliteit van het bestuur (Ministerie BZK, 1990, p. 15-17).

Deze motivering bleek echter, bij de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer (1994) een probleem te zijn. 110 van de destijds bestaande zbo's bleken aan te hebben gegeven waarom zij waren ingesteld. In tabel 3.1 is te zien welke overwegingen bij de andere 50% te onderscheiden waren.

Tabel 3.1 Overwegingen voor het op afstand plaatsen van de publieke taak

<i>Overweging</i>	<i>Aantal</i>
Verbetering doelmatigheid/doeltreffendheid	21
Wenselijkheid om deskundigen taak te laten uitvoeren	15
Wenselijkheid om sector zichzelf te laten besturen	13
Wenselijkheid om maatschappelijke organisaties taak te laten uitvoeren	9
Wenselijkheid om taak dichterbij de burger te brengen	12

Bevorderen onpartijdige besluitvorming	13
Anders	27
Totaal	110
Geen overweging in de regeling of in de toelichting op de regeling vermeld	81
Totaal	81

Algemene Rekenkamer, 1994, p. 19

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat er geen één zbo voldeed aan alle eisen die waren opgenomen in het Regeringsstandpunt Functioneel Bestuur. Regelingen omtrent zbo's waren dusdanig onduidelijk dat de Algemene Rekenkamer sprak van een 'wildgroei' van zbo's (Algemene Rekenkamer, 1994, p. 23-24). Na aanleiding van dit rapport kwam het kabinet met een reactie: *Het herstel van het politieke primaat bij de aansturing van zbo's*. Hierin kwam het voorstel om Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen op te stellen waarbij de motieven voor het instellen van zbo's werden teruggebracht naar drie. Zbo's konden slechts worden ingesteld wanneer er sprake is van een behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming. Daarnaast konden zij worden ingesteld wanneer het strikt een regelgebonden uitvoering betreft (denk aan beschikkingen of uitkeringen). Tot slot wanneer bij het uitvoeren van bestuurstaken behoefte is aan de participatie van maatschappelijke organisaties. Deze laatste overweging mocht uitsluitend gebruikt worden wanneer de voordelen van de vermindering van de ministeriële betrokkenheid opwogen jegens de nadelen van de vermindering van de parlementaire controle (Dijkstal, 1995, p. 7). De aanwijzingen waren voor sommige Kamerleden niet genoeg en in 1997 werd de motie van het lid Scheltema-De Nie aangenomen waarin werd bepaald dat sommige algemene regelingen gecodificeerd moesten worden in een Kaderwet (Scheltema-De Nie, 1997).

3.3. Kaderwet en huidige situatie

3.3.1 Kaderwet

De Kaderwet kent vier doelstellingen. Allereest moest de Kaderwet ordening aanbrengen in de bestaande situatie. Elke zbo kende zijn eigen organisatieregeling en dat moest worden samengebundeld tot één heldere regeling. Ten tweede heeft de Kaderwet ten doel om helderheid te bieden ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. Zo werd gepoogd 'het primaat van de politiek te herstellen'. Het parlement heeft namelijk telkens de bevoegdheid de ministeriële bevoegdheden uit te breiden of in te perken. Alle partijen hebben dan de benodigde duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële

verantwoordelijkheid. Ten derde schept de Kaderwet helderheid over de financiële controle op zbo's door middel van in de Kaderwet vastgelegde financiële toezichtsregels. Tot slot beoogt de Kaderwet het publieke inzicht betreffende zbo's te vergroten. Art. 40 van de Kaderwet bepaalt dat de minister van BZK een register bijhoudt van alle zbo's. Zo is duidelijk voor eenieder wanneer zij te maken hebben met een organisatie die zbo is (de Vries, 2000).

De in de Kaderwet opgenomen motieven voor het instellen van een zbo zijn dezelfde als die van de Aanwijzingen inzake zbo's. Allereerst wanneer er sprake is van een specifieke deskundigheid waardoor er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming. Ten tweede wanneer er sprake is van strikt regel gebonden uitvoering. Tenslotte kan een zbo worden ingesteld indien gezien de aard van de bestuurstaak behoefte is aan participatie van een maatschappelijke organisaties bij besluitvorming (Kaderwet, art. 3 lid 1).

3.3.2. Huidige situatie

Zoals zojuist in de inleiding beschreven is, heeft de Raad van State (2020) een ongevraagd advies gegeven. Hierin werd geconcludeerd dat de laatste twee motieven gedateerd zijn en nauwelijks nog opzichzelfstaande doorslaggevende redenen zijn. Dit is overgenomen van Zijlstra (2019) die dit nader uitwerkt. Het instellen van zbo's omwille van het scheiden van beleid en uitvoering is al sinds de Commissie Kohnstamm (2004) onwenselijk (Pechtold, 2000, p. 5). Het motief van scheiding van beleid en uitvoering werd voorheen gezien als een efficiënte oplossing waardoor zbo's beter hun taken konden uitvoeren. Zowel Commissie Kohnstamm als Commissie Sint benadrukte dat er geen bewijs is voor het feit dat zbo's hun taken beter uitoefenen zonder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Zijlstra (2019) benoemt ook dat het een parlementair recht is om over uitvoeringsincidenten te kunnen spreken. Hij stelt verder dat ministers na verzelfstandiging van zbo's toch ook nog worden lastiggevallen met details (p. 136). De Raad van State (2020) benoemt ook juist dat vandaag de dag een te grote afstand bestaat tussen beleid en uitvoering. Hierdoor worden door de ministeries en het parlement wetten en beleidsregels aangenomen die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn. Het instellingsmotief voor participatie van maatschappelijke organisaties is volgens Zijlstra (2019) 'constitutioneelrechtelijk niet zuiver' (p. 137). Zij kunnen dan krachtens artikel 134 en 135 van de Grondwet worden ingesteld en daar zijn geen zbo's voor nodig. Het derde motief van onafhankelijke oordeelsvorming kan nog wel voldoen. Indien de oordeelsvorming of toezicht zich alleen strekt tot overheidsinstanties (denk aan de Algemene

Rekenkamer of de Nationale Ombudsman), dan ligt het voor de hand deze niet onder leiding van een minister te zetten (Zijlstra, 2019, p. 137-138). In de kabinetsreactie op het ongevraagde advies is opgenomen dat tijdens de evaluatie van de Kaderwet in 2021 deze instellingsmotieven zullen worden heroverwogen (Raad van State, 2020).

3.4. Conclusie

Klaarblijkelijk zijn de motieven voor het instellen van zbo's door de jaren heen veranderd. Van de zes vastgestelde motieven door de Algemene Rekenkamer (1994) lijkt nog maar één motief hout te snijden (Algemene Rekenkamer, 1994; Zijlstra, 2019; Raad van State 2020). Voorheen werd het op afstand zetten van bepaalde overheidstaken gezien als oplossing voor de gebrekkige politieke controle (Commissie Wiegel, 1993; Commissie Scheltema, 1992). Later is juist gepoogd bij zbo's het politieke primaat te herstellen en zbo's weer dichterbij de politiek te zetten (Dijkstal, 1995). Daarom is in het volgende hoofdstuk onderzocht hoe de verhouding tussen zbo's en de ministeriële verantwoordelijkheid zich heeft ontwikkeld.

4. Verhouding zbo's en minister

Naast de instellingsmotieven voor zbo's is ook de verhouding tussen de zbo's en de ministeriële verantwoordelijkheid sterk veranderd. Voor de Kaderwet waren bevoegdheden van de minister ten opzichte van een zbo niet bij algemene wet geregeld. Gevolg hiervan was dat de bevoegdheden van de minister per zbo verschilde en het landschap van zbo's werd gekenmerkt door onduidelijkheid (Algemene Rekenkamer, 1995). Met de Kaderwet is voornamelijk met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid gepoogd hier duidelijkheid en eenduidigheid in te scheppen (de Vries, 2000).

Dit hoofdstuk beschrijft deze ontwikkelingen en beantwoordt daarmee de vraag welke bevoegdheden ministers door de jaren heen hebben verkregen ten opzichte van zbo's. Allereerst hoe de verhouding was vóór de instelling van de Kaderwet. Vervolgens welke handvaten de minister krijgt aangereikt middels de Kaderwet. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk hoe de huidige verhouding tussen de minister en het zbo is vormgegeven.

4.1. De haat-liefde verhouding tussen een zbo en zijn minister

In hoofdstuk 3.2 is al genoemd hoe de toenemende ministeriële last een probleem was voor de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministers werden overmatig belast met detaillisme. Ze konden niet langer duidelijke sturing bieden aan hun ministerie omdat zij zich verloren in 'zaken van ondergeschikt belang' (Commissie Scheltema, 1992, p. 45). Commissie van Veen (1971) sprak zelfs over dusdanige belasting van de ambtelijke top dat het een gevaar vormde voor de gezondheid van betrokkenen (p. 13). Commissie Scheltema (1992) sprak van een 'chronisch overbelaste ambtelijke top' (p. 46). Een oplossing hiervoor was het oprichten van zbo's waarbij ministers slechts enkele randvoorwaarden opstelde voor zbo's en de uitvoering (zoals het uitkeren van een verzekering) werd aan de zbo's zelf overgelaten. Bemoeienis van ministers en politiek over hoe die ene uitkering is verstrekt was niet meer mogelijk. De vraag rijst hoe deze algemene bevoegdheden toentertijd werden vormgegeven.

De hoofdregel omtrent ministeriële bevoegdheden voor zbo's was dat per specifieke instellingswet van zbo's werd geregeld welke bevoegdheden een minister toegekend werden (Commissie Sint, 1994, p. 8; Commissie Scheltema, 1992, p. 41; Ministerie BZK, 1990, p. 25). Het Regeringsstandpunt *Functioneel Bestuur* geeft aan dat ministers randvoorwaarden kunnen opstellen voor zbo's en in bijzondere gevallen (bij de participatie van een maatschappelijke organisatie) kan een minister ook reeds genomen besluiten vernietigen (Ministerie BZK, 1990, p. 23). Commissie Scheltema doet de aanbeveling dat zbo's op zijn minst steeds de juiste inlichtingen moeten verschaffen aan hun ministers, jaarverslagen moeten opsturen en onder de Wet Openbaarheid van bestuur moeten vallen (Commissie Scheltema, 1992, p. 50). Commissie Sint vult hierop aan dat inzichtelijk moet zijn wat de financiële input bij een zbo en welke prestatiegerichte output dit oplevert (Commissie Sint, 1994, p. 9).

Deze onduidelijkheid over de precieze bevoegdheden van de minister was terug te zien in de uitvoering van deze verschillende verhoudingen. Zo waren zbo's die gingen over studiefinanciering, huursubsidies, belastingaanslagen of uitkeringen allen anders geregeld ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit terwijl zij allemaal beschikkingverleners zijn (Commissie Scheltema, 1992, p. 48). De Algemene Rekenkamer (1995) kwam tot dezelfde conclusie en concludeerde dat de diversiteit van ministeriële bevoegdheden ten aanzien van zbo's groot en inconsistent is (p. 33). De Algemene

Rekenkamer achtte het wenselijk dat de ministers ten minste over de volgende bevoegdheden beschikte:

1. Inlichtingen verkrijgen om verantwoording te kunnen afleggen aan de Staten-Generaal;
2. Periodiek verantwoordingsstukken ontvangen;
3. Enige invloed kunnen uitoefenen op de prestaties die verband houden met de daartoe gemoeide uitgaven;
4. Aanwijzingen geven of nadere regels stellen ten aanzien van de uitvoering van de publieke taak;
5. Specifieke voorzieningen voor toezicht indien het zbo Europese regelgeving uitvoert.

Uit de inventarisatie kwam vervolgens dat geen enkele zbo al deze bevoegdheden had geregeld. Daarnaast was bij de gemiddelde zbo minder dan de helft van deze wenselijke bevoegdheden geregeld (Algemene Rekenkamer, 1994, p. 33). Wat betreft informatievoorziening door zbo's aan het ministerie, beschikte geen enkel ministerie over de minimaal noodzakelijke informatie over zbo's zoals een jaarverslag, prestatiegegevens of een evaluatierapport (Algemene Rekenkamer, 1994, p. 43).

Met het op afstand zetten van overheidstaken werd juist gepoogd de parlementaire controle en de ministeriële verantwoordelijkheid inzichtelijk te maken door deze te verkleinen en behapbaar te maken. Desalniettemin lieten de verslagen van de Commissie Scheltema (1992) en de Algemene Rekenkamer (1994) zien dat de onduidelijke instellingsmotieven voor zbo's en de inconsistentie in de bevoegdheden van de minister ten aanzien van zbo's, voor een ondermijning zorgde van de parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid. Zowel ministers als Kamerleden hadden een onduidelijk beeld over de precieze afbakening van de ministeriële bevoegdheden. Hierdoor was onduidelijk voor welke zaken een minister ter verantwoording kon worden geroepen. In een kabinetsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer werd vermeld dat er een duidelijk kader zou komen voor het instellen van zbo's en het regelen van de ministeriële bevoegdheden (Dijkstal, 1995, p. 8). Allereerst werden er Aanwijzingen inzake zbo's ingesteld en in 1997 kwam het voorstel om een Kaderwet in te stellen (Scheltema-De Nie, 1997). Deze Kaderwet trad pas in 2007 in werking mede door de vele amendementen die werden ingediend (40 in totaal) en de Commissie Kohnstamm die met een zeer kritisch rapport kwam over zbo's (Van Thiel, 2011, p 466).

Commissie Kohnstamm kwam in 2004 tot de conclusie dat vrijwel alle zbo's hun titel van zbo ontzegd kon worden. De nadelen van de onduidelijke ministeriële verantwoordelijkheid wogen zwaarder dan de voordelen die deze zelfstandigheid met zich meebracht. Alle zbo's zouden ofwel opgeheven ofwel onder de ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden gebracht. Het parlement blijft de minister namelijk aanspreken op zaken waar hij formeel gezien niet bevoegd voor is. Daarnaast is er vanuit zbo's meer behoefte aan zelfstandigheid terwijl ministeries vaak nog de hiërarchische relatie vasthouden (Homburg & van Thiel, 2002, pp. 4 – 5). Zowel ministers als Kamerleden lijken dus moeilijkheden te ondervinden bij de verantwoordingsleemte die ontstaat bij het instellen van zbo's. Het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moest worden hersteld en zoveel mogelijk zbo's moesten weer onder die reikwijdte vallen (Commissie Kohnstamm, 2004).

Het kabinet kwam met een reactie waarin ze de hoofdlijnen van dit rapport onderschreven. Voor de radicale oplossing om na genoeg alle zbo's op te heffen werd echter niet gekozen. Het kabinet stelde dat de Kaderwet voor de nodige helderheid zou zorgen en veel onduidelijkheid zou doen laten verdwijnen. Daarnaast zou eerst onderzoek gedaan worden naar de toenmalig bestaande zbo's en hun instellingsmotieven. Mochten deze instellingsmotieven niet voldoen aan de limitatieve instellingsmotieven in de Kaderwet, dan werd er gekeken naar de mogelijkheid om de desbetreffende zbo op te heffen. Dit gebeurde alleen wanneer dit volgens een kosten-batenanalyse voordelig zou zijn (Pechtold, 2000, p. 8 – 10). Na dit trad de Kaderwet uiteindelijk in 2007 in werking.

4.2 De Kaderwet en de formele situatie

Met de Kaderwet is beoogd meer duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheden die ene minister heeft ten opzichte van een zbo (de Vries, 2000). Dit vormt dan ook de basis voor vele zbo's. Hierin staan ook een aantal bevoegdheden opgenomen met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. In tabel 4.1 staan de bevoegdheden vermeld die in de Kaderwet zijn geregeld.

Tabel 4.1 Ministeriële bevoegdheden opgenomen in de Kaderwet

Bevoegdheden minister	
- Benoemt, schorst of ontslaat leden zbo (12)	- Stelt de bezoldiging of schadeloosstelling zbo (14)
- Verkrijgen van inlichtingen (20)	- Beleidsregels opstellen voor taakuitvoering van zbo (21)
- Verkrijgen jaarverslag 15 maart (18)	

- Besluit van zbo vernietigen (22)	- De nodige maatregelen treffen indien zbo zijn taak verwaarloost. (23)
Goedkeuring nodig van minister	
- Uitoefening van openbaar gezag ofwel ontnemen ofwel op dragen (tezamen met de Staten-Generaal) (5)	- Mandaatverlening door een zbo (8)
- Bestuursreglementen op grond van wettelijk voorschrift (11)	- Mogelijke tarieven (17)
- Begroting die voor 1 april is opgestuurd (bij publiekrechtelijke zbo) (25 jo. 26)	- Jaarrekening (34.2)
Minister kan instemming verlangen voor:	
- Oprichten ofwel deelnemen in een rechtspersoon (32.a)	- Eigendom van registergoederen verwerven, vervreemden of bezwaren (32.b)
- Overeenkomsten aangaan of beëindigen met betrekking tot registergoederen (32.c)	- Aangaan van kredietovereenkomst (32.d)
- Overeenkomsten waarbij zbo zich bindt aan zekerheidsinstelling (32.e)	- Vormen van fondsen en reserveringen (32.f)
- Doen van aangifte tot zijn faillissement of aanvraag van zijn surséance van betaling (32.g)	

Uit de Kaderwet 2006.

Noot: Artikelen van de Kaderwet staan achter de bevoegdheid.

In de voorgaande tabel is te zien dat de ministers vergaande bevoegdheden kunnen hebben. Hiermee is beoogd het 'primaat van de politiek te herstellen' (Zijlstra, 2019). De verantwoordingsleemte die ontstaat bij de instelling van een zbo omvat slechts de uitvoering van individuele gevallen, wanneer de volledige Kaderwet van toepassing zou zijn. De minister heeft duidelijke algemene sturingsbevoegdheden maar, heeft bijvoorbeeld geen zeggenschap over hoe een specifieke uitkering wordt uitgekeerd. Echter, kan er per bijzondere instellingswet van zbo's worden afgeweken van de Kaderwet en kunnen artikelen worden uitgezonderd indien dit voldoende wordt gemotiveerd (de Vries, 2000). De meeste artikelen die zijn uitgezonderd door zbo's zijn de artikelen 21 en 22 waarbij de minister bevoegd is beleidsregels op te stellen en besluiten kan vernietigen (Ministerie BZK, 2018, p. 12). Verder is het nuttig om te kijken naar de praktische uitwerking van de Kaderwet en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de minister en of de Kaderwet voor de beoogde ordening heeft gezorgd.

4.3 Huidige verhouding tussen zbo en minister

De implementatie van de Kaderwet kwam traag op gang. Bij de wetsevaluatie van 2012 door de Algemene Rekenkamer werd geconstateerd dat iets meer dan de helft van de bestaande zbo's onder de werking van de Kaderwet zouden worden gezet. Van die 67 zbo's die onder de Kaderwet zouden vallen, was van 28 zbo's het wetgevingstraject nog niet rond (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 14). 40% zou helemaal niet onder de Kaderwet vallen. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de Kaderwet niet de gewenste duidelijkheid heeft geschept in het landschap van zbo's aangezien slechts een deel onder de reikwijdte valt (Algemene Rekenkamer, 2012, pp. 24-25). Dit gaf deels aanleiding om nader te onderzoeken of sanering van het toenmalige aantal zbo's mogelijk was (Commissie de Leeuw, 2013). Commissie De Leeuw (2013) concludeerde vervolgens dat het aantal zbo's kon worden teruggebracht van 118 naar 59 (p. 26). Klaarblijkelijk is dit niet doorgevoerd aangezien er vandaag de dag nog 122 zbo's zijn (Ministerie BZK, 2020). Het aantal werknemers die een overheidstaak uitvoeren heeft zich zelfs verdubbeld (zie 2.1.2.) De wetsevaluatie in 2016 schetste een positiever beeld. Hierin werden de 75 zbo's onderzocht die onder de Kaderwet vielen. Bij die 75 zbo's droeg de Kaderwet bij aan de beoogde doelen. Zo was voor die zbo's duidelijk geregeld waar een minister bevoegd voor was en waarvoor niet. Daarnaast waren de jaarverslagen op orde (Ministerie BZK, 2018, pp. 20 – 24). Daarentegen valt 40% van de zbo's nog steeds buiten de Kaderwet en is een afname in zbo's niet zichtbaar (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 14; Ministerie BZK, 2020).

Een andere huidige ontwikkeling is een afname in interesse binnen het publieke debat over zbo's. Zbo's als geheel zijn nauwelijks nog onderwerp van debat (Jacobse, 2009, p. 42). De laatste Kamervragen over zbo's als geheel dateert uit 2018 (Hoekstra, 2018). Dit is ook terug te zien in het aantal Kamerdebatten over evaluatierapporten van zbo's. Van slechts 17% van alle zbo's wordt een evaluatierapport besproken in het parlement (Commissie Kuiper, 2013, p. 55). Zo lijkt het debat betreffende de bestaansrechten van zbo's stil te liggen. Veelal worden incidenten aangehaald door de Kamerleden. Recent raakte bijvoorbeeld het UWV in opspraak door het onrechtmatig uitkeren van uitkeringen aan gedetineerden (Berenschot, 2021, p. 24). Dit strookt met het ongevraagde advies van de Raad van State (2020). De Raad van State stelt dat ministers vaak geconfronteerd worden met incident gedreven politiek. Door het parlement worden in toenemende mate spoeddebatten aangevraagd voor deze

incidenten waarbij geen oog meer is voor de zaken die goed gaan. Een van de redenen hiervoor is de grote afstand tussen beleid en uitvoering. Door ministeries wordt bij het vormen van beleid weinig rekening gehouden met de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van het beleid. Dit zorgt voor incidenten bij de uitvoering waar vervolgens de minister verantwoording voor moet afleggen (Raad van State, 2020).

Hiermee samenhangend is gebleken dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid in werkelijkheid een fictie blijkt te zijn. Uiteindelijk worden ministers toch volledig verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering (en gemaakte fouten) van zbo's. Ministers worden toch geconfronteerd door incident gedreven politiek waarbij het parlement volledige verantwoording eist van ministers (Raad van State, 2020). Geen verantwoording zonder bevoegdheid (Commissie Scheltema, 1992, p. 9), lijkt toch niet altijd de hoofdregel te zijn binnen het parlement. Schillemans (2007) spreekt in zijn proefschrift zelfs over een verzelfstandigingsparadox. De politieke bemoeienis laat zich niet inperken door de formele bevoegdheden van de minister (p. 46). Juist het op afstand zetten van overheidstaken kan ervoor zorgen dat zbo's nauwlettender in de gaten worden gehouden. De minister blijft eindverantwoordelijke. Gevolg hiervan is dat hij blijvend ondervraagd kan worden over details. Het is immers ook de taak van het parlement om een toezien oog te houden op de uitvoering van overheidstaken. De politieke ministeriële verantwoordelijkheid is niet verminderd, ministers zijn slechts inhoudelijk beperkt (Commissie Kuipers, 2013, p. 61). De discussie over de beperking van ministeriële verantwoordelijkheid wordt ook wel een staatsrechtelijke theoretische discussie genoemd. Deze is niet in lijn met de realiteit (Jacobse, 2009, pp. 63-63).

Concluderend kent de huidige situatie omtrent zbo's drie bijzonderheden. Allereerst lijkt uniformiteit en het terugdringen van het aantal zbo's onhaalbaar. 40% van de zbo's kan niet onder de Kaderwet worden gebracht (Algemene Rekenkamer, 2012). Daarnaast lukt het niet om het aantal zbo's terug te dringen ondanks meerdere pogingen en is het aantal zbo's juist gestegen (Commissie de Leeuw, 2013; Commissie Gerritse, 2007; Ministerie BZK, 2020). Daarnaast is het debat over zbo's enigszins stil komen te liggen. Wel worden incidenten aangekaart (zoals bij het UWV) maar een discussie over de vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt niet aan de orde. Dit hangt nauw samen met de fictie van de vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Als eindverantwoordelijke wordt de

minister toch verantwoordelijk gehouden voor detailzaken en kan de minister niet volstaan door te wijzen op zijn verminderde bevoegdheid bij zbo's.

5. Conclusie

Dit onderzoek heeft gepoogd duidelijkheid te scheppen over de vraag hoe de onduidelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's is ontstaan. Het biedt een overzicht van de veertig jaar lange discussie over zbo's. Hieruit volgen een aantal conclusies.

Ten eerste is het landschap van zbo's nog steeds onduidelijk. Nadat door de Algemene Rekenkamer (1994) werd geconstateerd dat er sprake was van een 'wildgroei' van zbo's, is dit geprobeerd terug te dringen en in te kaderen in de Kaderwet. Dit inkaderen is bij 40% van alle zbo's niet gelukt en deze zbo's vallen nog steeds buiten de Kaderwet. Het blijft hiermee onduidelijk of het landschap hiermee overzichtelijker is geworden. Daarnaast werd gepoogd om door middel van zbo's de omvang van de rijksdienst te verkleinen en terug te brengen naar kerndepartementen (Commissie Wiegel, 1993; Commissie Scheltema, 1992). Dit is op zijn zachtst gezegd niet gelukt. Wanneer het aantal zbo medewerkers wordt meegerekend, is de rijksdienst juist verdubbeld (Van Thiel, 2010; Commissie Kuipers, 2013). Dit grote onoverzichtelijke landschap kan voor zowel parlement en burger voor verwarring zorgen. Het is dan niet duidelijk wanneer er sprake is van een zbo en dus verminderde ministeriële verantwoordelijkheid.

Ten tweede is de bevoegdheidsverdeling tussen minister en zbo niet altijd duidelijk. Eén van de redenen om zbo's op te richten, was het verminderen van de verrijkende ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie Van Veen, 1971; Commissie Scheltema, 1992; Commissie Wiegel, 1993). Door een ongecoördineerde groei was deze nieuwe ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd duidelijk (Algemene Rekenkamer, 1994). Ook dit probleem heeft de Kaderwet getracht op te lossen. Desalniettemin is de variëteit tussen verschillende zbo's groot. Veel zbo's vallen buiten de Kaderwet en in de instellingswetten van zbo's worden uitzonderingen gemaakt op deze bevoegdheden (Algemene Rekenkamer, 2012). Tegenwoordig blijkt de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid ook een fictie te zijn. De minister heeft wellicht minder zeggenschap maar wordt door het parlement wel ter verantwoording geroepen voor de uitvoering van zbo's. De minister blijft voor het parlement immers het enige aanspreekpunt voor de uitvoerende macht. Net zoals Commissie Scheltema

(1992) stelde, benoemt de Raad van State (2020) ook weer dat ministers te vaak geconfronteerd worden met 'detailisme'. Dit probleem van een incident gedreven politiek is dus ook niet opgelost met de komst van zbo's

Ten derde zijn de instellingsmotieven voor zbo's tussen de periode van 1980 – 2000 sterk veranderd. Zbo's werden voor lange tijd gezien als oplossing voor het probleem van de te grote overheid en onhanteerbare ministeriële verantwoordelijkheid. Waar mogelijk werden overheidstaken afgestoten of verzelfstandigd (Stellinga, 2013). Dit gebeurde echter onzorgvuldig en ongereguleerd. Later zijn in de Kaderwet duidelijke instellingsmotieven vastgesteld en werd het uitgangspunt voor het instellen van zbo's 'Nee, tenzij' (Kamerstukken II, 25268, nr. 20, 2004/2005). Zbo's werden niet langer gezien als een oplossing voor de ministeriële verantwoordelijkheid maar als een probleem dat zorgde voor een onduidelijke ministeriële verantwoordelijkheid. 'Het primaat van de politiek' moest worden hersteld (Commissie Kohnstamm, 2004). Dit strookt met het huidige idee dat slechts één instellingsmotief nog actueel is (Zijlstra, 2019; Raad van State, 2020).

Concluderend kan gesteld worden dat de onduidelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's niet zomaar is ontstaan maar al lange tijd bestaat. Ondanks pogingen om voor verheldering te zorgen in het zbo landschap, blijven zbo's een onduidelijke positie hebben binnen de rijksdienst en ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (1994). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/tijdljn-verzelfstandiging-2/1990-1996/1994-zelfstandige-bestuursorganen-en-ministeri%C3%ABle-verantwoordelijkheid/>
- Algemene Rekenkamer. (2012). *Kaderwet zbo's: Reikwijdte en implementatie*. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2012/06/20/kaderwet-zbos>
- Berenschot. (2020). *Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/18/evaluatie-van-de-sturing-van-en-het-toezicht-op-de-svb-en-uwv>
- Commissie de Leeuw. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254990/onderzoek-naar-de-herpositionering-van-zbos.pdf>
- Commissie Deetman. (1990). *Bijzondere commissie vraagpunten*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1990Vraagpunten.html>
- Commissie Gerritse. (2007). *Zbo's binnen kaders*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/tijdljn-verzelfstandiging-3/1996-2007/2007-zbos-binnen-kaders-rapportage-op-hoofdpijnen-van-het-begeleidingsteam-kaderwet-zbos/>
- Commissie Kohnstamm. (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20050526/een_herkenbare_staat_investeren_in/document3/f=/w27426abijl.pdf
- Commissie Kuipers. (2013). *Verbinding verbroken?* https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport

- Commissie Scheltema. (1993). *Steekhoudend ministerschap*.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1993CommissieScheltema.html>
- Commissie Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1994CIESint.html>
- Commissie Van Veen. (1971). *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*.
Staatsuitgeverij.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1971CIEVanVeen.html>
- Commissie Wiegel. (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1993CIEWiegel.html>
- de Vries, B., & Nijpels, E. H. T. M. (1986). *Kabinetsformatie 1986*.
<https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/regeerakkoord1986.pdf>
- de Vries, K. G. (2000). *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Memorie van toelichting*.
Overheid. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27426-3.html>
- Dijkstal, H. F. (1995, 16 mei). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994; Brief minister met notitie "Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen"*. Overheid. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24130-5.html>
- Grondwet. (1815, 24 augustus). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>
- Hoekstra, W. B. (2018). *Antwoord op vragen van de leden van der Molen en Sloopweg over overfinanciering bij agentschappen en ZBO's*. Tweede Kamer.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2017Z16884&id=2018D02336>
- Homburg, V. M. F., & van Thiel, S. (2002). *Lessen en inzichten voor zbo-beleid*. *Openbaar Bestuur, nr. 2*, 21–24.

- Jacobse, W. (2009). *(G)een weg terug?* [Masterscriptie, Universiteit Utrecht].
<https://dSPACE.library.uu.nl/bitstream/1874/35764/1/Jacobse,W..pdf>
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. (2006, 2 november).
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>
- Lægreid, P. (2015). Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 541–555). Oxford: Oxford University Press.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2017). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012–2016*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/05/31/evaluatie-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-2012-2016>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, 8 januari). *Verzelfstandiging bestuursorganen (zbo's)*. Kennisbank Openbaar Bestuur.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/verzelfstandiging-bestuursorganen-zbo-s/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1990). *Functioneel Bestuur. Waarom en hoe?* Kennis Openbaar Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/tijdelijk-verzelfstandiging-1/1974-1990/1990-functioneel-bestuur-waarom-en-hoe/>
- Pechtold, A. (2000). *Zelfstandige bestuursorganen; Kabinetsstandpunt over het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid”*. Overheid.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-20.html>
- Raad van State. (1999). *Vaststelling begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000; Advies en nader rapport*. Overheid.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26800-VII-A.html>
- Raad van State. (2020, juni). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*.
<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@121354/w04-20-0135/>

Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige Bestuursorganen*. H. D. Tjeenk Willink.

Scheltema-De Nie. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen; Motie over voorbereiding van een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Overheid.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-4.html>

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Reds.), *Publieke verantwoording* (pp. 71–97). Amsterdam: Boom.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties* [Proefschrift, Universiteit Utrecht]. <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/23215>

Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2018, 20 september). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Overheid. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33147-5.html>

UWV. (2019). *UWV Jaarplan 2020*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2019/12/19/bijlage-21-uwv-jaarplan-2020>

van den Berg, J. (2020, 17 juni). *Zweeps slag die niet meer raakt*. De Nederlandse Grondwet.
https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlafeyk874x/nieuws/zweeps slag_die_niet_meer_raakt

van Thiel, S. (2011). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In R. Andeweg & J. Thomassen (Reds.), *Democratie Doorgelicht* (pp. 457–475). Amsterdam: Leiden University Press.

van Thiel, S., & van Buuren, A. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386–404.

Visser, R. K. (2008). *In dienst van het algemeen belang: Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*.

<https://scholarlypublications.universiteitleidennl/handle/1887/13703>

Zijlstra, S. (2019). Zelfstandige bestuursorganen: een volledig gejuridiseerde organisatievorm. In S. Riezebos & T. van Rijn (Reds.), *Zbo's tussen droom en werkelijkheid: over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen* (pp. 116–150). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.