Zelfstandige bestuursorganen: een overzicht

Prof. Dr. S.W. Douma

THEMA

Dit themanummer bevat drie artikelen over zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) kunnen heel globaal worden omschreven als organen of organisaties die overheidstaken uitvoeren zonder dat sprake is van een hiërarchische ondergeschiktheid aan een Minister. Daarmee nemen ZBO's een hele aparte plaats in in ons staatsbestel. ZBO's kunnen voor ondernemingen en burgers bindende besluiten nemen, maar zijn niet, althans niet rechtstreeks onderworpen aan toezicht door de volksvertegenwoordiging. Zoals blijkt uit het in dit nummer opgenomen artikel van Boxum, zijn de relaties tussen volksvertegenwoordiging, Minister en zelfstandig bestuursorgaan thans volop in discussie. Die relaties kunnen nader vorm krijgen in een in 1998 in te dienen voorstel voor een kaderwet met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen. In een dergelijke kaderwet zullen waarschijnlijk ook bepalingen worden opgenomen inzake de externe verslaggeving van zelfstandige bestuursorganen. Op dit moment is er, althans volgens het ook in dit nummer opgenomen artikel van Dees en Neelissen nog geen sprake van een duidelijk verslaggevingskader voor ZBO's.

Wat zijn nu precies zelfstandige bestuursorganen? Waarom zijn ze opgericht? Wat doen ze? Hoe belangrijk zijn ze in onze economie?

Dit eerste inleidende artikel beoogt die vragen te beantwoorden. Daartoe wordt eerst gepoogd het begrip zelfstandig bestuursorgaan nader te omschrijven (paragraaf 1). Vervolgens worden de motieven voor het oprichten van zelfstandige bestuursorganen besproken (paragraaf 2).

Daarna worden de aan zelfstandige bestuursorganen opgedragen taken geïnventariseerd (paragraaf 3). Ten slotte volgen enkele cijfers, die het belang van de ZBO's in onze economie illustreren (paragraaf 4).

1 Wat is een zelfstandig bestuursorgaan?

Het begrip zelfstandig bestuursorgaan is geïntroduceerd door Scheltema (1974). Deze heeft een zelfstandig bestuursorgaan omschreven als 'een publiekrechtelijk vormgegeven orgaan van de centrale overheid, aan wie de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een Minister aanwezig is'. Deze definitie wordt ook gebruikt door Boxum, de Ridder en Scheltema (1989).
In deze definitie worden privaatrechtelijk vormgegeven organen, die met openbaar gezag zijn bekleed, niet als ZBO beschouwd. De Algemene Rekenkamer (1995) gebruikt de volgende definitie van zelfstandige bestuursorganen: 'publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de Minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed'. In de definitie van de Rekenkamer worden dus privaatrechtelijk vormgegeven organen, die met openbaar gezag zijn bekleed, wel als ZBO beschouwd.
Voorbeelden van openbaar-gezagstaken zijn vergunningverlening, keuring en certificering, registratie, het houden van toezicht, het toekennen van uitkeringen of subsidies en het innen van heffingen.

Prof. Dr. S.W. Douma is hoogleraar Bedrijfseconomie, in het bijzonder organisatie van onderneming, aan de Katholieke Universiteit Brabant.

In 1996 heeft de Minister-President 'Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen' (hierna aangeduid als de Aanwijzingen) vastgesteld.[1] De Aanwijzingen zijn bedoeld als richtlijnen bij wetgeving met betrekking tot het instellen van nieuwe zelfstandige bestuursorganen of het aanpassen van bestaande zelfstandige bestuursorganen. In de Aanwijzingen wordt de volgende definitie gegeven:

'Onder een zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is'.
Het begrip bestuursorgaan wordt in de Algemene wet bestuursrecht gedefinieerd als: 'een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed'. Ook in deze definitie worden dus privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed als ZBO's beschouwd. De Aanwijzingen bevatten een uitzonderingsbepaling, inhoudende dat universiteiten en hogescholen niet als zelfstandige bestuursorganen moeten worden beschouwd.

Uit een door de Rekenkamer gemaakte inventarisatie (Algemene Rekenkamer, 1995) bleek dat er per 1 september 1993 189 zelfstandige bestuursorganen of clusters van zelfstandige bestuursorganen waren die aan de door de Rekenkamer gebruikte definitie voldeden. Met een cluster van zelfstandige bestuursorganen wordt bedoeld een verzameling soortgelijke zelfstandige bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld de reclasseringsstichtingen of de Raden voor de Kinderbescherming. Daarnaast vond de Rekenkamer 28 zelfstandige bestuursorganen die na 31 december 1993 waren ingesteld of waarvan de Rekenkamer verwachtte dat zij na 31 december 1993 zouden worden ingesteld. Ten slotte vond de Rekenkamer 44 organisaties waarvan de Rekenkamer niet kon vaststellen of het wel of geen zelfstandige bestuursorganen waren.

Ook het kabinet heeft een inventarisatie gemaakt van zelfstandige bestuursorganen.[2] Daarbij heeft het kabinet de in de Aanwijzingen gegeven definitie gebruikt. Bij die inventarisatie zijn in totaal 249 (clusters van) organen en instellingen onder de loep genomen.
Daarvan werden er 40 niet verder in het onderzoek betrokken omdat ze volgens het kabinet niet als zelfstandig bestuursorgaan konden worden beschouwd. Van deze 40 zijn er ten minste 19 die door de Rekenkamer wel als zelfstandig bestuursorgaan werden beschouwd.

In het onderzoek van de Rekenkamer worden de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (de PBO's) uitdrukkelijk als zelfstandig bestuursorgaan beschouwd. In de Aanwijzingen en in de inventarisatie van het kabinet worden de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties eveneens als zelfstandige bestuursorganen beschouwd.

De SER heeft echter in een in 1997 uitgebracht advies over de toekomst van het PBO-stelsel het standpunt ingenomen dat de bedrijfslichamen (dus de PBO's) niet als zelfstandige bestuursorganen kunnen worden aangemerkt.

In een voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft het kabinet dit standpunt van de SER in eerste instantie niet overgenomen. Nadat echter de Raad van State in haar advies over dit voorstel tot wijziging van de Grondwet de SER op dit punt ondersteunde, heeft het kabinet in het voorstel tot wijziging van de Grondwet toch onderscheid gemaakt tussen zelfstandige bestuursorganen en de organen van publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie.[3]

Er is dus geen eenstemmigheid over de vraag wat onder een zelfstandig bestuursorgaan moet worden verstaan. De verschillen tussen de hier gegeven definities spitsen zich toe op de volgende vragen:

- Moeten privaatrechtelijk vormgegeven organen, die met openbaar gezag zijn bekleed als zelfstandig bestuursorgaan worden aangemerkt?
- Moeten de openbare universiteiten en hogescholen als zelfstandige bestuursorganen worden aangemerkt?
- Moeten de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties als zelfstandige bestuursorganen worden aangemerkt?

Volgens de door de Rekenkamer gegeven definitie is het antwoord op elk van deze vragen bevestigend. In het vervolg van dit artikel zal deze, meest ruime, definitie worden gebruikt.

2 Motieven voor het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan

Er zijn vier verschillende motieven voor het oprichten van zelfstandige bestuursorganen te onderscheiden:

- het deskundigheidsmotief: een orgaan is zelfstandig om de voor de taakuitoefening vereiste specifieke deskundigheid tot haar recht te laten komen;
- onafhankelijkheidsmotief: een orgaan is zelfstandig omdat de taak onafhankelijk van de regering behoort te worden uitgevoerd;
- medeverantwoordelijkheidsmotief: een orgaan is zelfstandig om aan de medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties gestalte te geven;
- efficiencymotief: een orgaan is zelfstandig omdat daardoor de mogelijkheid ontstaat de taak op een meer bedrijfsmatige wijze uit te voeren.

De eerstgenoemde drie motieven zijn ontleend aan Boxum, De Ridder en Scheltema (1989). Het vierde motief wordt door deze auteurs niet expliciet genoemd.

Het deskundigheidsmotief is van belang als voor het uitvoeren van een bepaalde taak specifieke deskundigheid is vereist die bij de Rijksdienst niet aanwezig is en ook niet gemakkelijk kan worden verkregen. Als voorbeeld zou kunnen dienen het bedrijfseconomisch toezicht op afzonderlijke banken dat is opgedragen aan De Nederlandsche Bank.

Volgens het onafhankelijkheidsmotief zijn er bepaalde overheidstaken die onafhankelijk van de regering behoren te worden uitgevoerd. Voorbeelden van zulke taken zijn het bewaken van normen en waarden (denk aan de Nederlandse Filmkeuring), het houden van toezicht op de verkiezingen (hetgeen is opgedragen aan de Kiesraad) en het verstrekken van subsidies aan persorganen. Deze laatste taak is opgedragen aan het Bedrijfsfonds voor de Pers. Op die manier wordt gewaarborgd dat politieke voorkeuren van bewindspersonen het besluitvormingsproces ten aanzien van het toekennen van subsidies aan persorganen niet kunnen beïnvloeden.

Het medeverantwoordelijkheidsmotief is gebaseerd op de verwachting dat bepaalde overheidstaken op een meer effectieve wijze kunnen worden uitgevoerd door bepaalde maatschappelijke organisaties voor de uitvoering van die taken medeverantwoordelijkheid te geven. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de organisaties van werkgevers en werknemers. Dit motief heeft een belangrijke rol gespeeld bij het besluit om de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die tot 1991 functioneerde als directoraat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te verzelfstandigen en de organisaties van werkgevers en werknemers bij het bestuur te betrekken. Tot 1995 speelden de organisaties van werkgevers en werknemers ook een belangrijke rol bij het houden van toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen in de Sociale Verzekeringsraad. Deze taak is thans opgedragen aan het College van toezicht sociale verzekeringen, dat bestaat uit onafhankelijke, door de Kroon benoemde leden. Aan de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners is hier dus een eind gemaakt. De organisaties van werkgevers en werknemers spelen nog wel een rol in de Ziekenfondsraad en in de Sociale Verzekeringsbank.

Een ander voorbeeld betreft het houden van toezicht op een bepaalde beroepsgroep (bijvoorbeeld accountants). Daarbij bestaat de verwachting dat het toezicht op een meer effectieve wijze kan worden uitgeoefend door organisaties van de betreffende beroepsgroep bij het toezicht te betrekken of met het toezicht te belasten.

Het efficiencymotief is gebaseerd op de verwachting dat bepaalde taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd door die niet door de Rijksdienst maar door een zelfstandig bestuursorgaan te laten uitvoeren. Daarbij gaat het meestal om taken die een sterk routinematig karakter dragen. Voorbeelden zijn de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid, die een zeer groot aantal uitkeringen verzorgen maar bij het nemen van beslissingen over individuele gevallen aan strikte regels gebonden zijn. Een ander voorbeeld is de Informatiseringsbank, die belast is met het toekennen en uitbetalen van studiefinanciering. Ook in dit geval is er sprake van het uitvoeren van aan strikte regels gebonden overheidstaken. Door dergelijke taken niet door een Ministerie maar door een verzelfstandigde overheidsdienst te laten uitvoeren kan die taak meer bedrijfsmatig en daardoor efficiënter, zo is althans de gangbare mening, worden uitgevoerd.

Het efficiencymotief heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij het omvormen van Staatsbosbeheer van een dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij tot een zelfstandig bestuursorgaan (Van Leerdam, 1997).

3 Taken van zelfstandige bestuursorganen

In het voorgaande zijn al verschillende voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen gegeven. Uit die voorbeelden blijkt dat er sprake is van een grote verscheidenheid in de taken die aan zelfstandige bestuursorganen zijn opgedragen. In deze paragraaf worden deze taken meer systematisch geordend. Daarbij is aansluiting gezocht bij de door het kabinet gemaakte inventarisatie.

Het houden van toezicht

Er zijn verschillende ZBO's die als hoofdtaak hebben het houden van toezicht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen organen die toezicht houden op andere zelfstandige bestuursorganen en organen die toezicht houden op particuliere instellingen en ondernemingen. Voorbeelden uit de eerste groep zijn het College van toezicht sociale verzekeringen[4] en de Ziekenfondsraad. Voorbeelden uit de tweede groep zijn De Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en het Commissariaat voor de Media. Belangrijke motieven voor het onderbrengen van het toezicht in een ZBO zijn het deskundigheidsmotief (De Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer, de Stichting Toezicht Effectenverkeer) en het onafhankelijkheidsmotief (Commissariaat voor de Media).

Het reguleren van een bepaalde beroepsgroep of economische sector

Voorbeelden van ZBO's die een bepaalde beroepsgroep reguleren zijn het NIVRA, de NOvAA, de NOVA (Nederlandse Orde van Advocaten) en de Koninklijke Notariële Broederschap. Daarnaast zijn er de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (de PBO's), zoals het Hoofdbedrijfsschap Ambachten. Belangrijke motieven voor het onderbrengen van deze regulerende taken bij een ZBO zijn het medeverantwoordelijkheidsmotief en het deskundigheidsmotief.

Het (her)verdelen van gelden

Het (her)verdelen van gelden kan betrekking hebben op het verdelen van subsidies, het verzorgen van de uitvoering van de sociale zekerheid, de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekeringen, het uitvoeren van de studiefinanciering, het uitvoeren van voorzieningen voor het overheidspersoneel of het beheren van waarborgfondsen.

Voorbeelden van organisaties die als hoofdtaak hebben het verdelen van subsidies zijn NWO, de kunstenfondsen, de Stichting Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO) en het Bedrijfsfonds voor de Pers. De belangrijkste motieven voor het instellen van deze ZBO's zijn onafhankelijkheid en deskundigheid.

De uitvoering van de sociale verzekeringen, de wettelijke ziektekostenverzekeringen en de studiefinanciering zijn in handen van het Lisv (Landelijk instituut sociale verzekeringen), de Sociale Verzekeringsbank, de erkende uitvoeringsinstellingen (GAK Nederland BV, SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering NV, Cadans Uitvoeringsinstelling BV en GUO Uitvoeringsinstelling BV), de ziekenfondsen en de Informatiseringsbank. Bij deze grote uitkerende instellingen speelt het efficiencymotief een grote rol.

Het afgeven van certificaten en diploma's of het vaststellen van exameneisen en examenopgaven

Voorbeelden zijn het College voor de toelating van Geneesmiddelen, de keuringsinstanties ingevolge de Wet op de gevaarlijke werktuigen, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Staatsexamencommissies.

Het nemen van andere beslissingen van niet-geldelijke aard in individuele gevallen

Voorbeelden zijn het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, de Kiesraad, de Huurcommissies en de Nederlandse Filmkeuring.

Het geven van onderwijs en/of het verrichten van wetenschappelijk onderzoek

De openbare universiteiten en hogescholen zijn publiekrechtelijke organen, die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een Minister. Indien het

geven van (wetenschappelijk) onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek als publieke taken worden beschouwd, moeten de openbare universiteiten volgens de door de Rekenkamer gebruikte definitie als zelfstandige bestuursorganen worden beschouwd. De bijzondere universiteiten (de Vrije Universiteit, de Katholieke Universiteit Brabant en de Katholieke Universiteit Nijmegen) hebben de juridische vorm van een stichting en worden daarom door de Rekenkamer niet als zelfstandige bestuursorganen beschouwd. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft echter fundamenteel bezwaar gemaakt tegen het aanmerken van de openbare universiteiten en hogescholen als zelfstandige bestuursorganen.[5] De Minister vindt dat de kerntaken van universiteiten en hogescholen geen typische overheidstaken zijn omdat dezelfde taken ook door bijzondere universiteiten en hogescholen worden uitgevoerd. Zoals hierboven is vermeld is in de in 1996 vastgestelde Aanwijzingen voor de universiteiten en hogescholen een uitzonderingsbepaling opgenomen.

In de rapportage van de Rekenkamer worden voorts genoemd de organen van het leerlingwezen (zoals de Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf). Deze organen blijven in de inventarisatie van het kabinet eveneens buiten beschouwing, omdat deze organen door het Ministerie van OCW niet als zelfstandige bestuursorganen worden beschouwd.

4 De omvang van de zelfstandige bestuursorganen

Hoeveel zelfstandige bestuursorganen zijn er in Nederland? En hoe groot zijn ze? Het antwoord op die vragen hangt natuurlijk af van de definitie die men kiest. In deze paragraaf wordt gekozen voor de door de Rekenkamer gebruikte definitie.

Volgens het onderzoek van de Rekenkamer waren er op 1 september 1993 ten minste 189 ZBO's. Over 162 van die 189 ZBO's heeft de Rekenkamer gegevens verzameld. De overige 27 zijn om verschillende redenen niet in het onderzoek betrokken, bijvoorbeeld omdat het betrokken zelfstandige bestuursorgaan geen activiteiten meer ontplooide, omdat de openbaar-gezagstaak slechts een gering deel van de totale activiteiten van dat orgaan betrof (zoals bij het cluster van garagebedrijven waarvan de openbaar-gezagstaak bestaat uit het uitvoeren van APK-keuringen), of omdat het ZBO feitelijk slechts uit één natuurlijk persoon bestond.

De totale uitgaven van de 162 in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken organen bedroegen in 1992 ongeveer *f* 160 miljard. Het leeuwendeel van de uitgaven had betrekking op de uitvoering van de sociale zekerheid. Van de ontvangsten van deze 162 organen bestond dan ook veruit het grootste deel uit ontvangen premies op grond van verschillende sociale verzekeringswetten. Naar de betrokken organen vloeide in 1993 *f* 37,7 miljard aan begrotingsgeld ten laste van de schatkist.

In tabel 1 staan alle ZBO's die in 1993 *f* 100 miljoen of meer uit de schatkist ontvingen.

Tabel 1: Overzicht van de ZBO's die in 1993 *f* 100 mln of meer aan begrotingsgeld hebben ontvangen. Bedragen in miljoenen guldens

Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds	10 891
Sociale Verzekeringsbank	9 583
ABP	5 022
Openbare Universiteiten	3 050
Ziekenfondsraad	3 048
Arbeidsvoorzieningsorganisatie	1 713
Pensioen- en Uitkeringsraad	899
Toeslagenfonds	672
NWO	416
TNO	361
NOVEM	181
Organen van het leerlingwezen	146
Openbare hogescholen	131
Reclasseringsstichtingen	119
KNAW	105
Commissie bel. met alg. leiding en beheer DGVP	100
Totaal	36 437

Zoals blijkt uit tabel 1 ontvingen de 16 in de tabel opgenomen (clusters van) ZBO's samen *f* 36,4 miljard aan begrotingsgeld. Een groot deel daarvan was bestemd voor sociale uitkeringen, pensioenen of pensioenpremies en de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekeringen. Dat geldt voor de bedragen betaald aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds, de Sociale Verzekeringsbank, het ABP, de Zieken-

fondsraad, de Pensioen- en Uitkeringsraad (uitkeringen aan verzetsdeelnemers en slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog), het Toeslagenfonds en de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen.

Tot de (clusters van) organen die meer dan *f* 100 miljoen aan begrotingsgeld ontvingen, behoren ook de openbare universiteiten en hogescholen, die volgens de Aanwijzingen niet als zelfstandig bestuursorgaan moeten worden aangemerkt.

Het onderzoek van de Rekenkamer had betrekking op 162 ZBO's. Daarvan waren er dus 16 die *f* 100 miljoen of meer ontvingen. De overige 146 in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken ZBO's ontvingen in 1993 samen *f* 1,3 miljard. Van die 146 waren er 68 die helemaal geen begrotingsgeld ontvingen. Daarbij gaat het veelal om zeer kleine bestuursorganen, zoals het College van Toezicht voor de Stichting Reprorecht, maar ook om een aantal grote en bekende organisaties die uit andere bronnen worden gefinancierd, zoals De Nederlandsche Bank, het GAK, de SER en het NIVRA.

Tabel 2 geeft de personele omvang van de zelfstandige bestuursorganen in 1992.

Tabel 2: Personele omvang van zelfstandige bestuursorganen in 1992

Aantal werknemers in dienst	*Aantal organen*
geen	46
1 - 5	25
6 - 25	23
26 - 100	19
101 - 200	7
201 - 1000	22
1001 - 10.000	12
> 10.000	3
onbekend	5
Totaal	162

Bron: Algemene Rekenkamer (1995)

Zoals blijkt uit tabel 2 zijn er 46 ZBO's die helemaal geen personeel hebben. Daaronder bevinden zich verschillende ZBO's waarvan de werkzaamheden worden uitgevoerd door ambtenaren van een Ministerie of door een andere organisatie. Er zijn 15 (clusters van) ZBO's die meer dan duizend werknemers in dienst hebben. Deze zijn opgesomd in tabel 3.

Tabel 3: Overzicht van de (clusters van) ZBO's met meer dan 1000 personeelsleden in 1993

Openbare universiteiten	36 172
Gemeenschappelijke uitvoeringsorganen	20 646
Organen van het leerlingwezen	14 120
Ziekenfondsen	9 000
Bedrijfsverenigingen	7 727
Arbeidsvoorzieningsorganisatie	5 336
TNO	4 800
NWO	4 251
Sociale Verzekeringsbank	3 696
ABP	3 368
Kamers van Koophandel en Fabrieken	1 924
Openbare hogescholen	1 815
De Nederlandsche Bank NV	1 612
Bedrijfslichamen	1 530
Raden voor de Kinderbescherming	1 226
Totaal	117 223

Bij alle 162 ZBO's samen waren in 1992 ongeveer 130 000 personen werkzaam. Daarvan waren ongeveer 38.000 personen werkzaam bij openbare universiteiten en hogescholen (die volgens de Aanwijzingen niet als zelfstandige bestuursorganen moeten worden beschouwd) en ongeveer 14.000 bij de organen van het leerlingwezen die volgens het Ministerie van OCW evenmin als zelfstandige bestuursorganen moeten worden beschouwd; meer dan 41.000 personen waren werkzaam in de sfeer van de sociale zekerheid.

In tabel 2 en tabel 3 zijn voor de privaatrechtelijke ZBO's steeds alle werknemers meegeteld, niet alleen die werknemers die de openbaar-gezagstaken van dat ZBO uitvoeren. Daarom komt in tabel 3 De Nederlandsche Bank voor als een ZBO met ruim 1600 personeelsleden; daarvan werkt vermoedelijk slechts een klein gedeelte aan de openbaar-gezagstaak van DNB (het toezicht op banken).

5 De doelmatigheid van zelfstandige bestuursorganen

Nu duidelijk is wat de motieven voor het oprichten van ZBO's zijn, welke taken ze vervullen en hoeveel ZBO's er ongeveer zijn, ligt het voor de hand te vragen of ZBO's op een doelmatige wijze functioneren. Moeten er meer ZBO's komen? Of moet het aantal ZBO's worden verminderd? Moeten ZBO's meer taken krijgen of moeten sommige taken die nu door ZBO's worden verricht worden opgedragen aan onderdelen van de overheidsdienst of worden uitbesteed aan particuliere ondernemingen?

Het is niet goed mogelijk die vragen voor de verzameling van ZBO's als geheel te beantwoorden. De reden daarvoor is gelegen in de grote verscheidenheid aan taken die door ZBO's worden verricht. Daarom moeten vragen met betrekking tot de doelmatigheid voor ieder ZBO afzonderlijk worden beantwoord. Voor ieder ZBO afzonderlijk zou men dan eerst moeten vragen: 'Is de taak die dit ZBO verricht (nog steeds) van belang?' en vervolgens, als het antwoord op de eerste vraag bevestigend is 'Kan deze taak het beste door dit ZBO worden uitgevoerd?'

Toegespitst op De Nederlandsche Bank als ZBO en op de Nederlandse Filmkeuring luidt dan de eerste vraag: 'Moet er (nu nog steeds) toezicht worden gehouden op het bankwezen?', c.q. 'Moeten films die in Nederland in roulatie worden gebracht (nog steeds) worden gekeurd?' Bij het beantwoorden van die vraag spelen hele specifieke overwegingen en uiteindelijk ook politieke afwegingen een rol.

Pas als die eerste vraag bevestigend is beantwoord komt de tweede vraag aan de orde: 'Welke instantie kan het beste worden belast met het toezicht op het bankwezen, de Minister van Financiën, De Nederlandsche Bank, of een speciaal voor dat doel op te richten toezichthoudend orgaan?' en 'Wie moet met het keuren van films worden belast, de Minister of Staatssecretaris van Cultuur, de Nederlandse Filmkeuring, of de gezagsdragers van een bepaald kerkgenootschap?' Ook bij het beantwoorden van die vragen spelen politieke overwegingen in sommige gevallen een grote rol.

Indien uitsluitend het efficiency-motief een rol speelt ligt de zaak gemakkelijker: in die gevallen kan men laten onderzoeken of een overheidsdienst of een particuliere onderneming de desbetreffende taak wellicht efficiënter zou kunnen uitvoeren dan een zelfstandig bestuursorgaan. Maar zelfs dat is niet eenvoudig. Bij de evaluatie van het functioneren van de arbeidsvoorzieningwet heeft de evaluatiecommissie geprobeerd een oordeel te geven over de vraag of de nieuwe Arbeidsvoorzieningsorganisatie beter functioneerde dan de ambtelijke dienst waaruit ze was voortgekomen (Van Dijk c.s., 1995). Het bleek echter niet goed mogelijk om tot een goed oordeel te komen. De belangrijkste oorzaak daarvoor was dat het meten van de prestaties van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet goed mogelijk is. De evaluatiecommissie constateerde dat het begrip 'plaatsing', waarop Arbeidsvoorziening zelf haar prestaties baseert, onbruikbaar was voor het meten van prestaties. Indien zulke meetproblemen zich voordoen, is een goede beoordeling van de doelmatigheid een hachelijke zaak. Er zijn echter ook gevallen waarin een goede beoordeling van de doelmatigheid wel mogelijk is. In die gevallen lijkt het wenselijk dat ook, periodiek, te doen.

6 Slot

Zelfstandige bestuursorganen zijn er in allerlei maten en soorten. Er zijn verschillende ZBO's met meer dan duizend personeelsleden. Maar er zijn ook talrijke ZBO's die helemaal geen personeel hebben. Sommige ZBO's ontvangen zeer aanzienlijke bedragen uit de schatkist (meer dan een miljard per jaar), andere ontvangen niets, omdat ze zichzelf kunnen bedruipen uit contributies of heffingen van leden of belanghebbenden of omdat ze geen uitgaven hebben.

Er zijn publiekrechtelijke ZBO's (met of zonder rechtspersoonlijkheid) en privaatrechtelijke ZBO's (in de vorm van stichtingen, verenigingen, NV's, BV's en andere privaatrechtelijke rechtspersonen). Voor sommige privaatrechtelijke ZBO's vormt de openbaar-gezagstaak slechts een klein deel van alle werkzaamheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor De Nederlandsche Bank en voor de garagebedrijven die APK-keuringen uitvoeren. Sommige publiekrechtelijke ZBO's betreden de commerciële markt en treden daar in concurrentie met ondernemingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een deel van de activiteiten van Arbeidsvoorziening.

ZBO's komen bij vrijwel alle Ministeries voor en hebben zeer uiteenlopende taken. Ieder ZBO heeft een eigen geschiedenis: Sommige zijn door de overheid als publiekrechtelijk rechtspersoon voor een beperkte taak in het leven geroepen (het Bedrijfsfonds voor de Pers), sommige zijn verzelfstandigde delen van een Ministerie (Staatsbosbeheer, Arbeidsvoorziening) en andere zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die bij wet bepaalde openbaar-gezagstaken toebedeeld hebben gekregen (het NIVRA, garagebedrijven die APK-keuringen uitvoeren). Het gevolg van deze historische ontwikkeling is dat er ook en zeer grote verscheidenheid is gegroeid in de manier waarop de verhoudingen tussen ZBO en Minister zijn geregeld. Ook is er sprake van sterk uiteenlopende voorschriften en opvattingen met betrekking tot de externe verslaggeving van ZBO's. Over die twee onderwerpen gaan de twee volgende artikelen van dit thema-nummer.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer, (1995), *Zelfstandige bestuursorganen en Ministeriële verantwoordelijkheid*, Verslag over 1994, deel 3, band B, Tweede Kamer 1994-1995, 24 130, nr. 3.

Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, (1989), *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Kluwer, Deventer.

Van Dijk, C.P., M.W.M. Vos-van Gortel, W.J. Dercksen, S.W. Douma en M. Scheltema, (1995): *Arbeidsvoorziening in perspectief*, VUGA, Den Haag.

Van Leerdam, J., (1997), 'Staatsbosbeheer op afstand: eerste ZBO-nieuwe stijl?', *Openbaar bestuur*, vol. 7, nr. 3, pp. 15-23.

Scheltema, M., (1974), *Zelfstandige Bestuursorganen*, Oratie, Groningen, 1974.

SER, (1997), *Toekomst van het PBO-stelsel: advies inzake de toekomst van het PBO-stelsel*, Den Haag, 1997.

Sureveen, J.A. en C. Rijsbergen, (1997), 'Het toezicht op financiële instellingen. Deel 3: Sociale verzekeringen', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 71, no. 10, pp. 490-496.

NOTEN

1 Tweede Kamer, 1995-1996, 24 130, nr. 19.

2 Tweede Kamer, 1996-1997, 25 268, nr. 1.

3 Tweede Kamer, 1997-1998, 25 629, nrs. 1-2.

4 Zie voor de functie van het Ctsv: Sureveen en Rijsbergen (1997).

5 Algemene Rekenkamer (1995), p. 15.