

ZBO's en RWT's

Kritische overwegingen en aanbevelingen betreffende het grote aantal zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Voorstellen tot beperking daarvan en herstel van de publieke verantwoordelijkheid.

Trias Politica Zeeland, december 2014

1. INLEIDING / SAMENVATTING

In 2012 nam de Tweede Kamer een motie aan met het verzoek aan het Kabinet om voorbereidingen te treffen voor een fundamentele herziening van het stelsel van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Deze motie en de daaropvolgende voorstellen hebben slechts in beperkte kring de aandacht getrokken. Ten onrechte, want het gaat om een jaarlijks bedrag van ruim € 135 miljard aan publiek geld, waarover niet of nauwelijks publieke verantwoording plaatsvindt. Een bedrag dat in grootte meer is dan de helft van de totale rijksbegroting. Uitgaande van het staatsrechtelijke adagium "geen publieke bevoegdheid zonder de plicht tot publieke verantwoording" bepleit Trias Politica Zeeland een drastische beperking van deze organen, het duidelijk vaststellen of een taak inderdaad een overheidstaak is en waar wenselijk en mogelijk het instellen van agentschappen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

2. CONTOUREN VAN ZBO'S EN RWT'S.

Voor de duidelijkheid vermelden we enkele omschrijvingen, namelijk van respectievelijk een bestuursorgaan, een zelfstandig bestuursorgaan en een rechtspersoon met een wettelijke taak.

Bestuursorgaan

Een bestuursorgaan is een publiekrechtelijk orgaan dat een overheidstaak uitvoert. Het maakt altijd deel uit van Rijk, gemeente, provincie of waterschap. Het begrip bestuursorgaan komt uit het bestuursrecht. Voorbeelden van bestuursorganen zijn de minister, het college van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten.

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een publiekrechtelijk bestuursorgaan dat onder de Rijksoverheid valt, maar niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. De betreffende minister is dus niet verantwoordelijk voor elke beslissing van een ZBO, maar heeft wel een (beperkt) aantal bevoegdheden. Hij kan bijvoorbeeld in sommige gevallen bestuursleden benoemen of de begroting goedkeuren. Voorbeelden van een ZBO zijn: De Nederlandse Bank, Kiesraad, Kadaster, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Universiteiten, (academische) ziekenhuizen, Kamers van Koophandel, NOS, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Staatsbosbeheer, Luchtverkeersleiding, enz.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Rechtspersonen met een wettelijke taak kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke instellingen zijn, op afstand van het Rijk. De comptabiliteitswet definieert zulke instellingen als "rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen." De definiërende kenmerken van een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) zijn: rechtspersoon, wettelijke taak, wettelijke heffing. Rechtspersonen met een wettelijke taak hebben een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Sommige zijn zowel een RWT als een ZBO. Voorbeelden van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT)

zijn: Centraal orgaan voor kwaliteitsaangelegenheden in de zuivel (COKZ), Bureau Beheer landbouwgronden (BBL), Centraal Bureau voor de Statistiek(CBS), Staatsbosbeheer (SBB), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Kiwa Register BV, Commissariaat voor de Media, Sociale Verzekeringsbank (SVB), Kansspeelautoriteit, Raad voor de Rechtsbijstand, College voor zorgverzekeringen(CVZ) , Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) , Zorgverzekeraars die de Zorgverzekeringwet uitvoeren (cluster),enz.

ZBO's en RWT's zijn belast met de uitvoering van wettelijke taken van de Rijksoverheid, maar maken geen deel uit van een ministerie. Zij zijn op afstand van het Rijk geplaatst. Zij zijn wel belast met (de uitvoering van) publieke taken / belangen. Zij zijn zelfstandig, al heeft de Minister sinds de Kaderwet ZBO's (2007) wel een aantal bevoegdheden. Met name het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders, het vaststellen van het salaris van bestuurders, het vernietigen van niet goed genomen besluiten, het goedkeuren van begrotingen en rekeningen. Maar, voor ZBO's van voor 2007 geldt de Kaderwet pas nadat de Staten Generaal dat via een aanpassingswet hebben geregeld. In 2010 gold de Kaderwet pas voor minder dan 25% van alle ZBO's.

3. GLOBALE CIJFERS EN GETALLEN.

In 2010 waren er in totaal 120 ZBO's en 1900 RWT's., opgenomen in het ZBO-register. Zij ontvingen tezamen in 2010 een rijksbijdrage van € 47 miljard en via premies en tarieven € 85,6 miljard. Opgeteld dus € 133 miljard. Vergelijk daarmee de Rijksbegroting 2010: totaal € 230 miljard. De "omzet" van ZBO's en RWT's bedroeg in 2010 vergelijkenderwijs een bedrag van 58% van de Rijksbegroting. En dat geheel buiten de Rijksbegroting om! Terwijl het wel om publieke taken en belangen gaat. In 2010 hadden de ministeriele toezichtsbevoegdheden op grond van de Kaderwet pas betrekking op totaal € 0,7 miljard van alle begrotingsgelden en premies/tarieven van ZBO's. Met andere woorden: voor een zeer klein bedrag. Voor meer details: zie het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 4 juni 2012: "Presentatie Verzelfstandiging en Privatisering".

4. ENKELE STAATSRECHTELIJKE EN RECHTSSTATELIJKE INVALSHOEKEN.

a. ZBO's en RWT's zijn belast met de uitvoering van vooral publieke taken door middel van publieke financieringsmiddelen, maar ze ressorteren hiërarchisch gezien nauwelijks of pas op grote afstand onder een publiek verantwoordelijk bewindspersoon.

b. Sommige taken gaan verder dan pure uitvoering van de wet, omdat er zekere discretionaire (dat wil zeggen zelf te bepalen) bevoegdheden zijn opgedragen of mogelijk gemaakt. Bijvoorbeeld regelgeving en/of sancties door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) of door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). In dat geval is er sprake van strijd met de eisen van de representatieve democratie c.q. publiek controleerbare macht (macht en controle op de macht), ook al is dit bij wet mogelijk gemaakt. Maar het is wel zorgelijk dat bij die wet onvoldoende publiek toezicht, en publieke controle en verantwoording zijn geregeld door diezelfde democratisch verkozen organen, lees Tweede en Eerste Kamer .

c. Bewindslieden zijn, ook met de Kaderwet ZBO's in de hand -sinds 2007-, niet voor alle beslissingen van een ZBO ministerieel verantwoordelijk. Dit leidt tot

staatsrechtelijke discrepantie c.q. obscure of diffuse invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Soms zijn belangengroeperingen zelfs direct of indirect vertegenwoordigd in het bestuur van een ZBO. Bijvoorbeeld bij Kamers van Koophandel.

e. De Algemene Rekenkamer verwoordt in haar genoemde rapport verder o.a. de volgende tekortkomingen. "De Kaderwet draagt onvoldoende bij aan goed toezicht en verantwoording door ministers en controle door het parlement (NB. op minder dan 25% van de ZBO's !). De verantwoording over doelmatigheid en rechtmatigheid van de ZBO-bestedingen is onvoldoende geborgd. Het Rijk heeft onvoldoende toezicht op deze publieke organisaties en hun private activiteiten. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat ZBO's er niet altijd in slagen om aan te tonen dat ook hun private activiteiten bijdragen aan een betere uitvoering van de publieke taak (i.c.: onderwijsinstellingen en het Kadaster). Kabinet en parlement kunnen dus tientallen miljarden euro's aan bestedingen door deze organisaties niet (voldoende) controleren.

5. STELLINGEN RESPECTIEVELIJK VOORSTELLEN.

Op grond van vorenstaande analyse adviseert Trias Politica Zeeland als volgt.

a. Publiek geld moet publiek worden geïnd, publiek worden besteed, publiek worden verantwoord en publiek worden gecontroleerd: 5x P dus!

b. De voorkeursvolgorde voor het aanpakken/de uitvoering van taken moet zijn:

- zo veel mogelijk geprivatiseerd, als de uitvoering van het beleid/wetten niet onomstotelijk door de overheid zelf moet plaats vinden, al dan niet wettelijk strikt geconditioneerd.

- indien toch uitvoering door de overheid, dan: zo veel mogelijk decentraal, door provincie of gemeente.

- indien de uitvoering van de taken toch op rijksniveau dient plaats te vinden, dan dienen in plaats van ZBO's/RWT's agentschappen ingesteld te worden, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst. Agentschappen zijn ook enigszins afgezonderd binnen een ministerie, maar er blijft dan wel 100% ministeriele verantwoordelijkheid en publieke controleerbaarheid door het parlement bestaan. Agentschappen zijn namelijk uitvoerende diensten van ministeries. Zij leveren zelfstandig en tegen betaling producten of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk. Een minister draagt verantwoordelijkheid voor de agentschappen binnen zijn ministerie. Bekende agentschappen zijn naast de Belastingdienst het KNMI, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat. Als agentschap kan een dienstonderdeel doelmatiger werken en redelijk zelfstandig opereren, maar er blijft wel een 100% ministeriële verantwoordelijkheid.

c. Alleen in bijzondere gevallen kan een ZBO/RWT aanvaard worden. Bijvoorbeeld als taken bij voorkeur buiten directe bemoeienis van de politiek moeten worden gehouden (zoals vaststellen uitslag verkiezingen door de Kiesraad; en rentebeleid door De Nederlandse Bank (DNB). En dan alleen nog als er zeer strikte publieke randvoorwaarden/condities voor zo'n ZBO/RWT zijn gesteld, zoals publieke verantwoording, regelmatige evaluatie, korte benoemingstermijnen, parlementaire instelling ervan, e.d.