Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoek naar de herpositionering van zbo's

ABDTOPConsult

Johan de Leeuw

Colofon
ABDTOPConsult
Nieuw adres:
Herengracht 17-19
2511 EG Den Haag

mei 2013

Johan de Leeuw, opdrachtnemer (ABDTOPConsult)

Henk Barink, projectleider (ABD Interim)

Harry Bakker
Jan van Dommelen
Tessa de Kort (tot 1-3-2013), Maayke van Berkum (vanaf 1-3-2013)
René Mazel
Tanja Schippers
Esmé ter Stege

Inhoudsopgave

Deel A: rapportage op hoofdlijnen **5**

1 Inleiding **5**

1.1 Aanleiding 5
1.2 Verscheidenheid aan zbo's 6
1.3 Instellingsmotieven 6
1.4 Vier perspectieven voor deze doorlichting 7
1.5 Vraagstelling 7
1.6 Aanpak 8
1.7 Leeswijzer 10

2 Voorgeschiedenis **11**

2.1 Het debat over zbo's 11
2.2 Het aantal zbo's 15

3 Beoordeling zbo's **16**

3.1 Afbakening 16
3.2 Beoordeling zbo-status 18
3.3 Mogelijkheden tot clustering van zbo's 22
3.4 Zbo-status beperken tot bestuur of college 23
3.5 Privaatrechtelijke zbo's met hoofdzakelijk publieke taken 24
3.6 Eigen rechtspersoonlijkheid 25
3.7 Samenvattend overzicht omvorming zbo's 26

4 Governance van zbo's **28**

4.1. Een helder governancemodel 28
4.2. Intern toezicht en advisering 31
4.3. Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden bij uitvoeringsorganisaties 33
4.4 Participatie van het maatschappelijk veld 34

5 Adviezen en slotbeschouwing **35**

5.1 De zbo-status 35
5.2 De governance 36
5.3 Aanpassingen in de Kaderwet zbo's 37
5.4 Slotbeschouwing 38

Deel B: adviezen per zbo **40**

De zbo's van het ministerie van BZK 41
De zbo's van het ministerie van EZ 52
De zbo's van het ministerie van Financiën 92
De zbo's van het ministerie van IenM 101
De zbo's van het ministerie van OCW 123
De zbo's van het ministerie van SZW 139
De zbo's van het ministerie van VenJ 143
De zbo's van het ministerie van VWS 164

Deel C: bijlagen **186**

Bijlage 1: begrippenkader **186**

Bijlage 2: beslisboom **199**

Bijlage 3: samenstelling klankbordgroep en expertgroep **206**

Bijlage 4: index **207**

Deel A: rapportage op hoofdlijnen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het overleg van secretarissen-generaal (SGO) heeft opdracht gegeven tot een onderzoek naar de positionering van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit rapport is de neerslag van dat onderzoek. De opdracht is een vervolg op een eerdere exercitie, waarin op initiatief van de Adviescommissie Inrichting Rijksdienst (AIR) door de afzonderlijke departementen een beoordeling is gegeven van de noodzaak van de zbo-status van de huidige zbo's. Die exercitie, uitgevoerd in de zomer van 2012, had een nogal teleurstellende opbrengst; ze leverde nauwelijks nieuwe inzichten op. Volgens de AIR was dat het gevolg van het ontbreken van een door de departementen gezamenlijk gedeeld referentiekader. In het hier gepresenteerde onderzoek is daarom veel energie gestoken in het ontwikkelen van zo'n gezamenlijk referentiekader. Aan de hand daarvan is een nieuwe beoordeling gemaakt van de noodzaak om de bestaande zbo's hun huidige zbo-status te doen behouden.

Intussen is in oktober 2012 het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (oktober 2012) verschenen. Hierin wordt aangekondigd dat van alle zbo's nagegaan zal worden of de zbo-vorm de meest geëigende is. Reden voor deze vraagstelling is dat het beleggen van publieke taken bij *zelfstandige* bestuursorganen met zich meebrengt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken beperkt is. Omdat daarmee in beginsel afbreuk wordt gedaan aan de democratische controle op de uitvoering van die publieke taken, dient zorgvuldig bewaakt te worden dat publieke taken alleen bij een zbo worden belegd als daar goede, objectieve redenen voor zijn. In het regeerakkoord worden voor dit onderzoek drie uitgangspunten geformuleerd:

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

De intentie van het kabinet is duidelijk: het aantal zbo's dient te worden teruggebracht, de publieke taken dienen waar mogelijk in het private domein te worden belegd of te worden georganiseerd onder directere ministeriële verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in agentschappen. Het beleggen van taken in een agentschap wordt aangeduid als interne verzelfstandiging. Als er toch goede redenen zijn om de zbo-status te handhaven, dan heeft het de voorkeur om alleen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de betreffende publieke taak in de vorm te gieten van een zbo, en de feitelijke uitvoering of ondersteuning van die bestuurlijke verantwoordelijkheid zo veel mogelijk in een agentschap of ambtelijke dienst te organiseren.

1.2 Verscheidenheid aan zbo's

Momenteel telt ons land nog veel meer dan honderd zbo's. Vele daarvan vormen samenhangende clusters: op basis van een instellingswet is een bepaalde publieke taak toegewezen aan meerdere organisaties, zoals bijvoorbeeld de (regionale) Grondkamers, keuringsinstanties en examencommissies. Het is gebruikelijk om het aantal zbo's weer te geven door dergelijke clusters samen te nemen. Op dit moment telt ons land 118 (clusters van) zbo's. Die (clusters van) zbo's kennen een grote verscheidenheid in de manier waarop ze georganiseerd zijn. Er zijn:

- zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid en zbo's die onderdeel zijn van de Staat;
- zbo's met een publiekrechtelijke en zbo's met een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid;
- zbo's die alleen publieke taken uitvoeren en zogenaamde deeltijd-zbo's, die naast publieke ook private taken uitvoeren;
- zbo's die openbaar gezag uitoefenen en zbo's die geen openbaar gezag uitoefenen;
- zbo's met en zonder een Raad van Toezicht;
- zbo's die volledig voldoen aan de voorschriften van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna te noemen: Kaderwet zbo's, ook wel kortweg Kaderwet) en zbo's die niet onder de Kaderwet vallen of die een wettelijk geregelde uitzondering kennen voor een of meer artikelen uit de Kaderwet.

Bijlage 1 geeft een uitvoerige toelichting op deze varianten, en geeft invulling aan de in dit onderzoek gehanteerde begrippen. De grote verscheidenheid aan organisatievormen heeft herhaaldelijk aanleiding gegeven tot pogingen om meer ordening aan te brengen. Dit onderzoek beoogt op een geobjectiveerde en onderbouwde manier praktische, in deze kabinetsperiode te realiseren adviezen uit te brengen om de kabinetsdoelstelling te realiseren.

1.3 Instellingsmotieven

Het grote aantal zbo's is opmerkelijk, gezien de door de politiek gewenste terughoudendheid bij het oprichten ervan. Historisch is dat wel verklaarbaar (we komen daar in hoofdstuk 2 nog op terug), maar het roept wel de vraag op wat nu valide motieven zijn om voor de uitvoering van bepaalde taken een zbo op te richten. De regels hiervoor zijn vastgelegd in de Kaderwet zbo's. Deze wet staat oprichting van een zbo toe op basis van drie mogelijke motieven:

- het onafhankelijkheidsmotief: er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- het motief 'regelgebonden uitvoering': er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- het participatiemotief: de participatie van maatschappelijke organisaties moet bijzonder aangewezen worden geacht.

In deze doorlichting zullen de gehanteerde instellingsmotieven van de bestaande zbo's opnieuw gewogen worden, op basis van de uitgangspunten die in het regeerakkoord geformuleerd zijn. Geeft de situatie anno 2013 aanleiding tot andere afwegingen met betrekking tot de gehanteerde instellingsmotieven, gegeven de striktere opvatting zoals die door afgelopen kabinetten is gehanteerd? Hoe zou de vraag naar de organisatie van de uitvoeringsprocessen van de bestaande zbo's nu beoordeeld worden, als voor de betreffende taken nu een organisatievorm gekozen moest worden?

1.4 Vier perspectieven voor deze doorlichting

Het onderzoek naar de zbo's wordt in dit rapport opgepakt aan de hand van vier perspectieven. Het regeerakkoord begint vanuit het perspectief van de *ministeriële verantwoordelijkheid*: publieke taken horen in beginsel uitgevoerd te worden onder directere ministeriële verantwoordelijkheid. Het beleggen van dergelijke taken bij *zelfstandige* bestuursorganen is een uitzondering op dat beginsel, omdat daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt. Dit heeft ook een relatie met governance-vraagstukken: het geheel van sturingsrelaties waarmee de invulling van die ministeriële verantwoordelijkheid geborgd wordt.
Het grote aantal zbo's en de grote verscheidenheid aan organisatievormen zijn aanleiding voor een tweede perspectief: dat van de *ordening*. Vanuit dit perspectief zijn vragen aan de orde als: hoe kan de uitvoering van publieke taken het best georganiseerd worden? Kan de enorme verscheidenheid van organisatievormen wellicht teruggebracht worden tot een overzichtelijk geheel? Kunnen uitvoeringsorganisaties op een meer uniforme manier worden aangestuurd?
Een derde invalshoek voor dit onderzoek is gelegen in de noodzaak om te komen tot *kostenbesparing*. Bezuinigingen op de bedrijfsvoering van de zbo's vallen buiten het bestek van deze doorlichting. Wel wordt nagegaan of er efficiëntiewinst valt te boeken door zbo's samen te voegen of bepaalde taken gezamenlijk te laten uitvoeren.
Een vierde invalshoek is gelegen in de mogelijkheden om de *professionalisering* verdere impulsen te geven. Onderzocht wordt hoe de taken van de zbo's zo kunnen worden geordend of gebundeld dat voor de toekomst optimale condities worden geschapen voor verdere professionalisering. Daarbij is zo nodig onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de zbo's en de uitvoerende apparaten. Verder wordt nagegaan hoe de aansturing van en het toezicht op de uitvoering geprofessionaliseerd kunnen worden.

1.5 Vraagstelling

Dit onderzoek geeft voor alle (clusters van) zbo's antwoord op de vraag of de zbo-status gehandhaafd moet worden of dat de taken van de (clusters van) zbo's geprivatiseerd kunnen worden of ondergebracht kunnen worden bij een agentschap of ambtelijke dienst, dan wel dat er een andere organisatievorm voor gevonden kan worden (bv. een inspectie-dienst, een adviesorgaan, e.d.). Ook worden de mogelijkheden verkend om zbo's samen te voegen, met elkaar of met andere uitvoeringsorganisaties. Voor deze doorlichting zijn de genoemde perspectieven leidend: het gaat om ministeriële verantwoordelijkheid, ordening, kostenbesparing en professionalisering. Meer specifiek wordt ingegaan op de volgende opdrachten en vragen van de secretarissen-generaal:

- beoordeel voor de publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid en het instellingsmotief regelgebonden uitvoering of er nog steeds geldende argumenten zijn voor deze vormgeving of dat een andere vormgeving (bijvoorbeeld agent-schap, of aansluiting bij een andere, bestaande uitvoeringsorganisatie) meer in de rede ligt. Geef in het geval een dergelijk zbo een uitzondering kent voor artikel 15 van de Kaderwet zbo's (dat voorschrijft dat de rechtspositie van medewerkers van een zbo gelijk is aan die van rijksambtenaren) een indicatie van de grootte van de financiële consequenties als de eigen rechtspositieregeling wordt vervangen door de rechtspositieregeling van het Rijk. Maak daarbij onderscheid naar eenmalige transitiekosten en structurele kosten en baten, en geef indicatief aan wat een transitie naar het agentschapmodel en/of een andere rechtspositieregeling betekent vanuit de hierboven behandelde perspectieven;

- zijn er mogelijkheden om over beleidsvelden heen zbo's te clusteren op grond van overeenkomsten in het primaire proces (denk bijvoorbeeld aan zbo's met taken op het gebied van examens, toelatingen, markttoezicht, cultuur) of doelgroep? Geef indicatief aan wat de in beschouwing genomen clustering betekent in het licht van de gehanteerde perspectieven;

- onderzoek welke privaatrechtelijke zbo's hoofdzakelijk wettelijke taken hebben en beoordeel de argumentatie om voor deze zbo's de privaatrechtelijke rechtsvorm te continueren. Doe waar zinvol aanbevelingen voor een andere rechtsvorm. Geef indicatief aan wat omvorming betekent in het licht van de gehanteerde perspectieven;

- geef per zbo aan of er alternatieve organisatievormen denkbaar zijn voor de zbo's die niet onder de Kaderwet vallen vanwege het ontbreken van openbaar gezag. Geef indicatief aan wat omvorming betekent in het licht van de gehanteerde perspectieven;

- een aantal zbo's (bijv. de Kamer voor de Binnenvisserij, Stichting NIWO, Staatsbosbeheer) zijn uniek in die zin dat zij de enige zijn met deze combinatie van rechtsvorm en instellingsmotief. Beoordeel (aan de hand van de Kaderwet zbo's) of de gekozen organisatievorm nog altijd de meest voor de hand liggende is voor de betreffende taken. Indien een alternatieve organisatievorm meer in de rede ligt, geef dan indicatief aan wat deze betekent in het licht van de gehanteerde perspectieven;

- er zijn 18 zbo's[1] met een wettelijk ingestelde Raad van Toezicht. Beoordeel de positie van deze Raden van Toezicht ten opzichte van de reguliere sturing die van het ministerie mag worden verwacht, en ten opzichte van overige niet-wettelijke 'governance'-maatregelen. Geef indicatief aan wat een eventuele afschaffing van de Raden van Toezicht betekent in het licht van de gehanteerde perspectieven.

1.6 Aanpak

De doorlichting is uitgevoerd door de opdrachtnemer (ABDTOPConsult), die daarin is bijgestaan door een projectteam bestaande uit medewerkers van diverse departementen. Relevante documenten zijn bestudeerd, en er is gesproken met de secretarissen-generaal van alle departementen met één of meer zbo's, alsmede met ambtenaren op deze departementen met bijzondere kennis van de positionering en aansturing van deze zbo's. Ook is veel ter zake doend materiaal verkregen van zbo's zelf. De voortgang en uitkomsten van de doorlichting zijn tussentijds besproken in een klankbordgroep en een expertgroep (zie bijlage 3).

De beoordeling van de bestaande zbo's is tot stand gekomen in fasen. Begonnen is met de ontwikkeling van een begrippenkader (zie bijlage 1) en een 'beslisboom': een verzameling criteria aan de hand waarvan voor (de taken van) elk zbo bepaald kan worden wat de meest passende organisatievorm is. Deze criteria zijn ontleend aan de Kaderwet zbo's, aan eerdere onderzoeken en aan de kabinetsreacties daarop. Die eerdere onderzoeken en kabinetsreacties worden samengevat in hoofdstuk 2.
De beslisboom is weergegeven en toegelicht in bijlage 2. Over de beslisboom heeft afstemming plaatsgevonden met de departementen die verantwoordelijk zijn voor een of

[1] Er zijn ook zbo's met een niet wettelijk geregelde Raad van Toezicht, bv. de Raad voor Accreditatie. In totaal zijn er in het onderzoek 21 zbo's geteld met een Raad van Toezicht of vergelijkbaar gremium. Zie paragraaf 4.2.

meer zbo's (VWS, OCW, SZW, EZ, BZK, VenJ, IenM, Financiën). Dit is daarmee de basis voor de objectivering van de beoordeling.
In het kort komt de beoordeling volgens deze beslisboom op het volgende neer. Voor elk zbo is aan de hand van een aantal criteria nagegaan wat volgens de geldende normen de meest adequate organisatievorm zou zijn, als nu 'blanco' (zonder kennis van de huidige praktijk) met de betreffende taak begonnen zou worden. Het gaat in deze fase dus om een beoordeling in een 'laboratoriumsituatie'. De volgende organisatievormen kunnen uitkomst zijn van deze gedachtegang:

- een private onderneming (zonder openbaar gezag);
- een agentschap;
- een onderdeel van een departement (ambtelijke dienst, directoraat-generaal, directie, afdeling);
- een toezichthoudende instantie;
- een adviesraad (zonder openbaar gezag);
- een privaatrechtelijk zbo;
- een privaatrechtelijk deeltijd-zbo;
- een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, of
- een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

De gehanteerde criteria zijn de volgende:

- zbo's hebben terecht de zbo-status indien ze voldoen aan de volgende criteria:
    - ze voeren een publieke taak uit; zo niet, dan kan het zbo geprivatiseerd worden;
    - ze oefenen openbaar gezag uit; zo niet, dan kan het zbo worden omgevormd tot een agentschap, onderdeel van een departement, adviesraad of een private onderneming (zonder openbaar gezag);
    - het instellingsmotief is onafhankelijkheid of participatie van derden, en dit motief is anno 2013 nog steeds relevant; indien het instellingsmotief uitsluitend bestaat uit regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, dan kan het zbo worden omgevormd tot een agentschap, een onderdeel van een departement, een toezichthoudende instantie of een private organisatie, tenzij internationale verdragen of regels het noodzakelijk maken dat de zbo-vorm gehandhaafd blijft;[2]

- indien privaatrechtelijke zbo's hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren en voldoen aan bovenstaande drie criteria, dan kunnen ze worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's. De Kaderwet zbo's bepaalt immers dat de privaatrechtelijke vorm alleen bij uitzondering toegestaan is. De publiekrechtelijke vorm doet beter recht aan de ministeriële (stelsel)verantwoordelijkheid voor de betreffende taken;
- indien het om deeltijd-zbo's gaat waarvan de taak en de privaatrechtelijke status onomstreden zijn, dan blijven ze verder buiten beschouwing in dit onderzoek; deze deeltijd-zbo's behouden dus hun (privaatrechtelijke) zbo-status. In paragraaf 3.1 wordt dit verder toegelicht;
- bij publiekrechtelijke zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid wordt beoordeeld of er een noodzaak is voor de eigen rechtspersoonlijkheid. Indien die noodzaak er niet is, kunnen ze worden omgevormd tot zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

De uitkomsten van deze systematische doorlichting zijn vervolgens gelegd naast de huidige situatie. Deze vergelijking is de basis geweest voor de vervolgfase, met als opdracht: 'comply or explain'. In goed Nederlands: indien het departement instemt met de conclusie uit de eerste fase, dan is dat tevens de conclusie van het onderzoek voor het betreffende zbo ('comply'). Als er goede argumenten zijn om af te wijken van de conclusie, dan treedt

[2] Zie voor een uitvoerige toelichting op deze motieven en de gemaakte keuzes hoofdstuk 2.

de 'explain'-fase in werking. In deze fase zijn argumenten aangedragen om af te wijken van de uitkomsten van de 'comply'-fase. Deze argumenten zijn gewogen en besproken, en na een interactief proces op hun validiteit beoordeeld. Op basis daarvan is door de opdrachtnemer een conclusie geformuleerd. In deze interactie ging het niet alleen om aanvullende argumenten om een zbo in stand te houden, maar ook om argumenten om het zbo om te vormen in een andere rechtsvorm (bijvoorbeeld van privaat naar publiek recht) of om het zbo samen te voegen met andere organisaties. Daarbij is waar mogelijk gestreefd naar consensus, maar de uiteindelijk in dit rapport gepresenteerde bevindingen komen nadrukkelijk voor rekening van de opdrachtnemer. Deze bevindingen hebben per zbo tot een advies geleid. De overwegingen en adviezen per zbo zijn opgenomen in deel B van deze rapportage. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 van deel A worden de hoofdlijnen van deze bevindingen en adviezen gepresenteerd.

Er is naar gestreefd om van dit rapport een praktisch werkdocument te maken, waaraan het kabinet en de secretarissen-generaal reeds in deze kabinetsperiode uitvoering kunnen geven. De bevindingen en adviezen hebben niet het karakter van *business cases*: het gaat om de hoofdlijnen van de richting waarin de zbo's zich kunnen ontwikkelen. Voor de verdere uitwerking worden elementen aangedragen in de vorm van uitleg, argumenten en denklijnen. Na besluitvorming van het kabinet over de hier geadviseerde richtingen kunnen nadere uitwerkingen worden gemaakt. Daarbij kan ook aandacht worden besteed aan aspecten als fiscaliteit, arbeidsvoorwaarden en dergelijke.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat uitgebreider in op de voorgeschiedenis van deze doorlichting. Aan de orde komen de diverse rapporten die over deze problematiek zijn verschenen, en de kabinetsreacties daarop. In hoofdstuk 3 worden op hoofdlijnen de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar de vragen over de zbo-status. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan in op de 'governance' van zbo's: de manier waarop de aansturing en het toezicht zijn geregeld. Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting van de aanbevelingen en een slotbeschouwing.
In deel B worden de afzonderlijke zbo's besproken. Voor elk zbo wordt aangegeven wat de huidige kenmerken zijn en welke status voor de toekomst voorgesteld wordt.
Deel C bevat enkele bijlagen. Bijlage 1 geeft een nadere toelichting op belangrijke begrippen. Bijlage 2 geeft de beslisboom weer, met een toelichting op de diverse stappen in de beslisboom. Bijlage 3 geeft de samenstelling weer van de klankbordgroep en de expertgroep, die tijdens het onderzoek commentaar hebben gegeven op tussentijdse bevindingen. Bijlage 4 bevat een index van de namen van de zbo's en enkele andere relevante zoektermen.

2 Voorgeschiedenis

2.1 Het debat over zbo's

Het politieke debat over zbo's begon in 1987/1988 met de motie Lauxtermann c.s., waarin de regering werd gevraagd duidelijkheid te geven over de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen', en over de doelstellingen die daarmee worden beoogd. In september 1988 kwam de Raad voor het Binnenlands Bestuur met een advies hierover. Het regeringsstandpunt 'Functioneel bestuur, waarom en hoe?' van 1990 bevatte 'toetsingspunten' die betrokken moeten worden bij de beantwoording van de vraag of publieke taken bij zelfstandige bestuursorganen kunnen worden ondergebracht en zo ja, binnen welke randvoorwaarden dat dan zou kunnen. De Tweede Kamer reageerde hier positief op, en vroeg om een beoordeling van nieuwe en bestaande zbo's aan de hand van deze 'toetsingspunten'.

Commissie Sint (1994)
In 1994 bracht de Commissie Sint een rapport uit onder de titel 'Verantwoord verzelfstandigen'. De commissie merkte op dat verzelfstandiging te vaak wordt gezien als panacee voor allerlei problemen. 'In het bijzonder is er de neiging om verzelfstandiging te hanteren als 'vluchtweg' voor de beperkingen op het vlak van het financiële en het personele beheer binnen de rijksdienst'. Indien de uitvoering van publieke taken wordt gehinderd door financiële en personele regels, dan moet men die regels aanpassen. Belemmeringen in de regels vormen geen steekhoudend argument om tot externe verzelfstandiging over te gaan, aldus de commissie. Ook de wens om 'meer op hoofdlijnen te sturen' is geen reden voor externe verzelfstandiging. Immers, het sturen op hoofdlijnen van de uitvoering (en niet op individuele gevallen) is ook vorm te geven met interne verzelfstandiging. De commissie behandelde diverse vormen van interne verzelfstandiging, van diensten die integraal onderdeel uitmaken van het departement (zoals de Belastingdienst) tot agentschappen. De sturing vanuit het departement op de uiteenlopende vormen van verzelfstandigde diensten hoeft niet te verschillen: in alle gevallen gaat het erom goede afspraken te maken over de gewenste 'prestatiegerichte output', en de uitkomsten achteraf te toetsen.

Algemene Rekenkamer (1995)
De Algemene Rekenkamer constateerde in 1995 dat de instelling, inrichting en samenstelling van zbo's zeer uiteenlopend geregeld was. De Rekenkamer was van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende tot haar recht kon komen, omdat essentiële instrumenten voor de uitoefening van die verantwoordelijkheid ontbraken.
De titel van het kabinetsstandpunt uit 1995 over deze twee rapporten (Commissie Sint en Algemene Rekenkamer) is veelzeggend: 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen'. Het kabinet was het met de Commissie Sint eens dat pragmatische motieven ondeugdelijk zijn als basis voor een externe verzelfstandiging, aangezien met een externe verzelfstandiging de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt. Het kabinet kondigde een kader voor verzelfstandiging aan, in de vorm van 'Aanwijzingen voor de Rijksdienst'. Deze aanwijzingen zouden bindend moeten worden bij de oprichting van nieuwe zbo's; ze zouden geen werking krijgen voor bestaande zbo's. Wel nam het kabinet zich voor om de bestaande zbo's tegen het licht te houden, vanuit de thema's bestaansreden, sturingsmogelijkheden voor het departement en de publiek- of privaatrechtelijke vormgeving. De Tweede Kamer nam geen genoegen met het aangekondigde kader, en vroeg in een motie (motie Scheltema c.s.) om de snelle totstandkoming van een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Van aanwijzingen naar kaderwet
De door de regering toegezegde aanwijzingen (inmiddels omgedoopt tot 'Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen') werden reeds in 1996 van kracht, maar het zou tot 1 februari 2007 duren voordat de gevraagde Kaderwet zbo's in werking trad. De regering wilde in 1995/1996 niet verder gaan dan een doorlichting van de afzonderlijke zbo's met het oog op mogelijke aanpassingen in de regelgeving van de betreffende departementen. De Tweede Kamer vond die regelgeving echter te ondoorzichtig geworden. Bovendien had de Algemene Rekenkamer gewezen op tekortkomingen in toezicht- en sturingsmogelijkheden. Vandaar dat de Kamer bleef aandringen op een Kaderwet. In 2000 kwam het kabinet tegemoet aan deze wens, door indiening van een wetsvoorstel voor deze Kaderwet. De behandeling daarvan zou zes jaar duren.

Commissie Kohnstamm (2004)
In 2004 kwam de Commissie Kohnstamm (formeel de 'IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau')[3] met het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'. Deze commissie beoogde een versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid en presenteerde hiervoor een aantal varianten. In de meest vergaande variant zouden de meeste, zo niet alle zbo's hun zelfstandigheid verliezen. Ook formuleerde de commissie aanbevelingen voor versterking van de sturing (governance) door de departementen en voor bevordering van de externe oriëntatie bij de uitvoerende organisaties.

In de kabinetsreactie op dit rapport (2005) werd een aanscherping geformuleerd van de instellingsmotieven voor zbo's. Uitgangspunt werd dat rijkstaken onder directere ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. 'Op dit beginsel kunnen slechts in een beperkt aantal gevallen en dan onder strikte voorwaarden uitzonderingen worden gemaakt' (blz. 3). Het kabinet gaf aan voorstander te zijn van een restrictieve interpretatie van de drie mogelijke instellingsmotieven (zie paragraaf 1.3):

- het onafhankelijkheidsmotief moest zo worden begrepen dat de taken moeten worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien. Het accent ligt vanaf dat moment dus niet op benodigde 'specifieke deskundigheid', maar op de benodigde 'onafhankelijke oordeelsvorming';
- voor het participatiemotief werden strenge voorwaarden geformuleerd, om belangenverstrengeling of afwenteling van lasten op de samenleving te voorkomen;
- bij de geldigheid van het motief 'regelgebonden uitvoering' werden ernstige vraagtekens geplaatst, omdat regelgebonden uitvoering ook georganiseerd kan worden in agentschappen. Agentschappen vallen wel onder directere ministeriële verantwoordelijkheid en genieten om die reden de voorkeur, tenzij er andere motieven zijn om de zbo-status te handhaven. De reden dat het motief 'regelgebonden uitvoering' toch is opgenomen in de Kaderwet, is het historische gegeven dat veel zbo's op basis van dit motief opgericht zijn, en men niet durfde uit te sluiten dat het nog steeds relevantie bezit. Wel hebben opeenvolgende kabinetten herhaaldelijk aangegeven op termijn te willen bezien of dit motief uit de wet geschrapt kan worden.

Implementatie Kaderwet
Na de totstandkoming en inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's was het politieke debat nog niet ten einde. De Kaderwet werd niet in één klap van toepassing op de bestaande zbo's; deze zouden geleidelijk, door aanpassing van de desbetreffende instellingswetten of andere wettelijke grondslagen, onder de werking van de Kaderwet gebracht worden. In de daaropvolgende jaren bleek het tempo hiervan tegen te vallen: herhaaldelijk verzocht de

[3] IBO staat voor 'interdepartementaal beleidsonderzoek', dat wil zeggen een beleidsonderzoek waar meerdere departementen bij betrokken zijn.

Tweede Kamer om meer spoed bij het onder de werking van de Kaderwet brengen van de bestaande zbo's.

Begeleidingsteam Gerritse (2007)
Bij de start van de implementatie van de Kaderwet in 2007 werd een 'Begeleidingsteam Kaderwet zbo's' ingesteld, onder voorzitterschap van R. Gerritse, toenmalig secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. In augustus 2007 verscheen het rapport van dit begeleidingsteam, getiteld 'Zbo's binnen kaders'. In dit rapport werd een pragmatische insteek bepleit: met het omvormen van een zbo zijn 'transformatiekosten' gemoeid, en die moeten steeds afgewogen worden tegen het belang van een eventueel herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Gerritse adviseerde af te zien van de transformatie, als het belang van verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid niet opweegt tegen die transformatiekosten. Hiermee volgde Gerritse dus een andere lijn dan het kabinet in 1995, dat dergelijke pragmatische overwegingen ondergeschikt achtte aan het belang van een directere ministeriële verantwoordelijkheid.

Evaluatie van de Kaderwet (2012)
In januari 2012, bijna vijf jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's, zond de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eerste evaluatie van de Kaderwet naar de Tweede Kamer, in april 2012 gevolgd door een herziene versie, waarin alleen feitelijke gegevens aangepast waren. Volgens de herziene versie van april 2012 is de stand van zaken vijf jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet:

- 34 zbo's zijn onder de werking van de Kaderwet gebracht;
- voor 28 zbo's was begin 2012 wetgeving in voorbereiding om ze onder de werking van de Kaderwet te brengen;
- er waren 37 zbo's die niet onder de werking van de wet gebracht worden;
- er waren 18 zbo's waarvan het de bedoeling is dat ze worden opgeheven;
- in de voorafgaande vijf jaar waren al 29 zbo's opgeheven;
- ten aanzien van zes organen was nog niet bepaald of ze onder de Kaderwet gebracht worden.

De meest gebruikte argumenten om zbo's niet onder de werking van de Kaderwet te brengen zijn:

- de zbo-taak is een neventaak van (zeer) beperkte omvang;
- het zbo oefent geen openbaar gezag uit (de Kaderwet heeft alleen betrekking op zbo's die openbaar gezag uitoefenen);
- het zbo is (of wordt) opgeheven.

In de evaluatie is ook nagegaan hoe vaak gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van afzonderlijke artikelen uit de Kaderwet. De afwijkingen blijken vooral betrekking te hebben op:

- artikel 22: de mogelijkheid voor de minister om besluiten van het zbo te vernietigen;
- artikel 15: voor het personeel van het zbo geldt dezelfde rechtspositie als voor rijksambtenaren.

Voor 12 zbo's is een afwijking gemaakt voor artikel 22, voor nog eens 13 zbo's wordt deze afwijking beoogd. Voor 5 zbo's is afgeweken van artikel 15, en voor 5 zbo's wordt dit beoogd[4]. In haar aanbiedingsbrief noemde de minister de afwijkingen op beide artikelen 'goed gemotiveerd'.
De minister vond het op basis van de evaluatie nog te vroeg om een antwoord te geven op de vraag of het instellingsmotief 'regelgebonden uitvoering' uit de Kaderwet moet worden geschrapt, aangezien de implementatiefase van de Kaderwet nog niet is afgerond. In de aanmeldingsprocedure bij de inwerkingtreding van de Kaderwet heeft iedere vakminister

[4] Het gaat bij deze aantallen om de stand van zaken per 1 januari 2012.

de Tweede Kamer gemeld welke zbo's hij onder de werking van de Kaderwet zou brengen. Om tot een snelle afronding van die implementatiefase te komen, zegde de minister bij de evaluatie van de Kaderwet toe dat het kabinet voor het einde van 2012 met wetsvoorstellen zou komen om de zbo's onder de werking van de Kaderwet te brengen, voor welke dat nog niet eerder is gebeurd. Inmiddels is voor al deze zbo's hiertoe een wetsvoorstel ingediend.

Algemene Rekenkamer (2012)
De Algemene Rekenkamer kwam in juni 2012 met een reactie en een aanvullende analyse. De Rekenkamer concludeerde: 'De Kaderwet zbo's lijkt (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen die met de wet werd beoogd. Dit komt vooral door het grote aantal zbo's dat van de werking van de Kaderwet is uitgezonderd én door de uitzonderingen die op artikelen uit de Kaderwet zijn gemaakt. De keerzijde van het streven naar maatwerk is dat een situatie is ontstaan waarin nog steeds geen sprake is van een eenduidig wettelijk kader voor verantwoording en toezicht bij zbo's. Er heeft dus wel een zekere ordening in het organisatierecht plaatsgevonden, maar deze is door het grote aantal uitzonderingen relatief beperkt gebleven.'

Adviescommissie Inrichting Rijksdienst (2012)
Zoals reeds gemeld in paragraaf 1.1 hebben de departementen in de zomer van 2012 een nieuwe doorlichting uitgevoerd, op basis van een voorstel daartoe van de Adviescommissie Inrichting Rijksdienst (AIR). De nieuwe doorlichting leverde weinig nieuwe inzichten op. Naar het oordeel van de AIR was dit te wijten aan het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader: elk departement hanteert zijn eigen afwegingen. Transformatiekosten, tegenwoordig doorgaans aangeduid als transitiekosten, zijn dan vaak een doorslaggevend argument om van verandering van een bestaande situatie af te zien.

Dit onderzoek (2013)
Het onderhavige onderzoek probeert op twee manieren deze problemen (het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader en de transitiekosten) te ondervangen: allereerst door veel aandacht te besteden aan de ontwikkeling van een gezamenlijk gedeeld en daardoor diepergaand en meer geobjectiveerd referentiekader, en op de tweede plaats door de vraagstelling te verbreden naar mogelijkheden om zbo's dan wel de daartoe behorende werkorganisaties samen te voegen (met elkaar of met andere uitvoeringsorganisaties), zodat hiermee ook besparingen gerealiseerd kunnen worden.

Parlementair onderzoek Eerste Kamer (2012)
Vlak na het aantreden van het nieuwe kabinet kwam een Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer met een rapport over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten (30 oktober 2012). Volgens deze commissie is het denken over de organisatie van overheidstaken in de afgelopen decennia aan grote veranderingen onderhevig geweest. In de jaren tachtig werden veel overheidsdiensten geprivatiseerd en verzelfstandigd vanuit het streven naar een kleinere en eenvoudiger rijksdienst. Door taken onder te brengen in private ondernemingen of zelfstandige bestuursorganen zou er bedrijfsmatiger gewerkt kunnen worden, waardoor aanzienlijke besparingen voorzien werden. Er was wel aandacht voor borging van publieke belangen, maar er werd een te beperkt beeld gehanteerd van publieke belangen. Zo werd het publieke belang vaak gereduceerd tot het belang van burgers als consumenten van overheidsdiensten of als belastingbetalers. Bredere publieke belangen, zoals een goed functionerende publieke infrastructuur, werden vaak uit het oog verloren. Bovendien bracht elk departement, door het ontbreken van een overkoepelende visie, de privatisering en verzelfstandiging op een eigen wijze in praktijk. Het gevolg was dat het openbaar bestuur niet eenvoudiger werd, maar complexer.

In haar rapport presenteert de commissie diverse aanbevelingen om tot een meer samenhangende, coherente benadering te komen. Ze bepleit een herijking van het generieke beleid ten aanzien van privatisering en verzelfstandiging, omdat het huidige beleid 'onvoldoende handvatten en eenduidige regels' bevat. Ook presenteert de commissie een 'besliskader', aan de hand waarvan in de toekomst een gedegen besluitvorming kan plaatsvinden over privatiseringen en verzelfstandigingen.

Op 25 maart 2013 kwam het kabinet met een reactie op het rapport van de commissie. Het kabinet onderschrijft daarin het belang van borging van publieke belangen bij verzelfstandiging en privatisering. Ook erkent het kabinet dat het hier in de afgelopen decennia nogal eens aan ontbroken heeft. Het kabinet geeft op diverse manieren invulling aan de gewenste herijking van het generiek beleid. Specifiek voor verzelfstandiging verwijst het kabinet naar de onderhavige doorlichting, die de basis zal vormen voor een standpuntbepaling van het kabinet.

2.2 Het aantal zbo's

Tot het midden van de jaren negentig nam het aantal zbo's sterk toe. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot de jaren tachtig was dat vooral een gevolg van de toenemende overheidsbemoeienis op diverse terreinen. Vanaf het begin van de jaren tachtig kwam daar een omgekeerde beweging bij: niet langer werden vooral private initiatieven overgenomen door zelfstandige bestuursorganen, maar onderdelen die voorheen integraal onderdeel uitmaakten van de overheid werden in zbo's 'op afstand geplaatst'.

Onder invloed van de politieke discussie over het beleggen van taken bij zbo's en de gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid nam het aantal vanaf 1995 geleidelijk af. De Algemene Rekenkamer kwam in 1995 tot een totaal van 189 (clusters van) zbo's. Het Begeleidingsteam onder leiding van Gerritse kwam in 2007 volgens dezelfde definitie tot een totaal van 153 (clusters van) zbo's. In 2012 waren er volgens de kabinetsevaluatie nog 128 over. Bij de afronding van het onderhavige onderzoek (mei 2013) zijn er nog 118 (clusters van) zbo's.

3 Beoordeling zbo's

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van het onderzoek naar de zbo-status van de huidige zbo's. Een behandeling per zbo is te vinden in deel B van dit rapport. Hier worden de hoofdlijnen gepresenteerd.

In beginsel zijn in het zbo-register alle (clusters van) zelfstandige bestuursorganen van de rijksoverheid opgenomen. Het valt op dat er in het register ook organisaties zijn opgenomen die niet voldoen aan de definitie van een zbo volgens de Kaderwet zbo's. Een vraag die moet worden beantwoord voordat de zbo-status kan worden beoordeeld, is welke organisaties wel of niet tot het onderzoeksobject behoren. In paragraaf 3.1 wordt een nadere afbakening gegeven.

Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de instellingsmotieven, zoals opgenomen in de Kaderwet zbo's. Onderzocht wordt of deze motieven, afgezet tegen de criteria van de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde beslisboom, nog steeds valide zijn om de huidige zbo's hun status te laten behouden. Daarbij worden ook een aantal aanvullende argumenten om af te wijken van de uitkomst van de beslisboom op hun validiteit beoordeeld. Die beoordeling van aanvullende argumenten weegt mee in het uiteindelijke advies. In termen van de 'comply or explain'-methodiek uit paragraaf 1.6, gaat het hier dus om het resultaat van het gehele onderzoek, inclusief de weging van de in interactie met de departementen uitgewisselde argumenten en andere overwegingen.

Voor de zbo's die hun zbo-status kunnen behouden, worden vervolgens een aantal nadere vragen onderzocht. In paragraaf 3.3 worden de mogelijkheden verkend om doelmatigheidswinst te boeken door zbo's te clusteren c.q. samen te voegen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 nagegaan of de zbo-status wellicht beperkt kan worden tot het bestuur respectievelijk het college. In dat geval kunnen de uitvoerende werkzaamheden worden ondergebracht in een (bestaand of nieuw) agentschap of onderdeel van een departement.

Er zijn 45 (clusters van) zbo's met een privaatrechtelijke rechtsvorm. Hieronder zijn er 21 aangetroffen die (voor zover viel na te gaan) hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren en niet binnenkort opgeheven worden. Van deze 21 (clusters van) zbo's is onderzocht of ze kunnen worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's (zie paragraaf 3.5).

Van de publiekrechtelijke zbo's hebben er 22 een eigen rechtspersoonlijkheid. In paragraaf 3.6 worden de uitkomsten gepresenteerd van de vraag naar de noodzaak van deze eigen rechtspersoonlijkheid. Die vraag dringt zich op omdat er ook 51 (clusters van) publiekrechtelijke zbo's zijn die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben. In hun rechtshandelingen treden zij steeds op in naam van de Staat. De vraag is waarom dit bij de genoemde 22 anders is geregeld en of er valide redenen zijn om dat zo te houden.

Paragraaf 3.7 geeft een cijfermatig overzicht van de voorstellen tot omvorming van de bestaande zbo's.

3.1 Afbakening

De Kaderwet zbo's definieert een zbo als een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Het zbo-register blijkt ook organisaties te bevatten die niet

aan deze definitie voldoen: ze oefenen geen openbaar gezag uit of ze voeren taken uit die in de kern geen overheidstaken (behoeven te) zijn.

Geen openbaar gezag

Sommige van de opgenomen organisaties blijken geen openbaar gezag uit te oefenen. Dit wil zeggen dat ze niet de publiekrechtelijke bevoegdheid hebben om eenzijdig rechten en plichten van anderen (burgers, bedrijven of andere rechtssubjecten) te bepalen. Deze zbo's voeren wel publieke taken uit, maar de taakuitoefening heeft geen gevolgen voor de rechten en plichten van anderen. De zbo-status van deze organisaties past dus niet bij de Kaderwet. Het gaat om: TNO, Koninklijke Bibliotheek, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer. Deze organisaties oefenen geen openbaar gezag uit, terwijl de Kaderwet dat wel als een onderscheidend kenmerk van zbo's ziet. Het voorstel is daarom deze organisaties niet langer als zbo's te positioneren.
Overigens hoeft opheffing van de zbo-status in deze gevallen niet te betekenen dat ze onder rechtstreeks gezag van de minister gaan vallen. Met name de instellingen in de sfeer van wetenschap en kennis dienen vrij van politieke beïnvloeding hun werk te kunnen doen. Die onafhankelijkheid moet ook in de nieuwe situatie geborgd worden. Maar omdat ze geen openbaar gezag uitoefenen, hoeven ze niet langer als zbo gepositioneerd te worden. Hun onafhankelijkheid kan ook op andere manieren worden vormgegeven. In deel B komen we per zbo tot een advies over de meest passende rechtsvorm of organisatie-vorm, gebruik makend van de voor dit onderzoek ontwikkelde methodiek.

Geen overheidstaak

Bij het Participatiefonds en het Vervangingsfonds (beide actief in het primair onderwijs) gaat het om een onderlinge verrekening tussen schoolbesturen van de kosten van wachtgelden en van vervanging bij ziekte. Omdat de overheid geen partij is in deze onderlinge verrekening, is geen sprake van overheidshandelen. Om die reden is bij deze twee organisaties ook geen grond voor een zbo-status. Ook bij deze twee organisaties ligt het niet voor de hand ze onder directe aansturing van de minister van OCW te brengen. De taken van deze twee fondsen kunnen volledig privaat georganiseerd worden. Datzelfde geldt voor de regionale verwijzingscommissies in het voortgezet onderwijs. Deze commis-sies spelen een rol in de verwijzing van leerlingen naar het praktijkonderwijs.

Private deeltijd-zbo's

Daarnaast is er een categorie van zbo's die slechts voor een klein deel van hun taken als bestuursorgaan optreden. Dit betreft vooral private organisaties (veelal commerciële bedrijven) die uitsluitend voor de uitoefening van een bepaalde taak openbaar gezag hebben gekregen, bijvoorbeeld garagebedrijven die algemene periodieke keuringen (apk) verrichten. De apk is een taak met openbaar gezag (de uitkomst van de keuring heeft rechtsgevolgen voor de burger), maar het leeuwendeel van het werk van de garage, zoals de reparaties die de garage uitvoert aan de auto, vormt geen publieke taak. Het garagebedrijf wordt daarom wel aangeduid als een privaat deeltijd-zbo. De publieke taak is in dergelijke gevallen om doelmatigheidsredenen belegd bij private organisaties. Het alternatief van een volledig publieke uitvoering, bijvoorbeeld in een agentschap of publiekrechtelijk zbo, zou betekenen dat de overheid voor deze taak een nieuwe organisatie moet oprichten (bijvoorbeeld een nationale apk-keuringsorganisatie). Omdat garagebedrijven over alle noodzakelijke kennis beschikken om deze taak doelmatig uit te voeren en bovendien met elkaar in een concurrentieverhouding staan, zodat de markt de prijzen relatief laag houdt, is het weinig doelmatig om deze taak publiekrechtelijk te organiseren.
In totaal zijn er 17 (clusters van) zbo's aangetroffen die aan te merken zijn als private deeltijd-zbo's: private organisaties die een taak met openbaar gezag uitoefenen naast andere (private) taken. In verreweg de meeste gevallen gaat het om organisaties die

keuringen uitvoeren. Op zich zou het zinvol kunnen zijn om een aparte doorlichting te organiseren naar de wijze waarop in de diverse sectoren het proces van keuringen georganiseerd is (de verschillen tussen sectoren zijn groot, en op het oog niet goed te verklaren), maar dit valt buiten het bestek van dit onderzoek. Een dergelijk onderzoek wordt wel aanbevolen, niet alleen voor de keuringsinstanties, maar ook voor andere clusters van private deeltijd-zbo's (gerechtelijke deskundigen, notarissen, etc.). Bij dat verdere onderzoek zou kunnen blijken dat in een aantal gevallen een andere dan de zbo-status ook gepast zou kunnen zijn. We laten de private deeltijd-zbo's hier verder buiten beschouwing.

3.2 Beoordeling zbo-status

De Kaderwet zbo's noemt drie mogelijke instellingsmotieven voor zbo's (onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering, zie paragraaf 1.3). Het idee hierachter is dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van overheidstaken te beperken. Vanuit het zbo-veld wordt de zbo-status vaak verdedigd door te wijzen op de grotere doelmatigheid die gerealiseerd kan worden zonder de intensieve bemoeienis vanuit de departementen en zonder de beperkende regels die gelden voor uitvoerende ambtelijke diensten en agentschappen (organisaties die onder een directere ministeriële verantwoordelijkheid vallen). Vanuit zbo's wordt gewezen op doelmatigheidswinsten in de bedrijfsvoering die gerealiseerd zijn dankzij de zbo-status, en de grotere klantgerichtheid van de organisatie sinds men als zbo actief is. Uiteraard verdienen deze organisaties complimenten voor de gerealiseerde verbeteringen, maar de vraag is of deze kenmerken aantoonbaar onderscheidend zijn ten opzichte van organisatievormen die onder directere ministeriële verantwoordelijkheid vallen, zoals agentschappen. Ook agentschappen slagen er vaak in om grote doelmatigheidswinsten te realiseren en hun klanten goed te bedienen. Met andere woorden, zonder ook maar iets af te doen aan de terechte constatering dat zbo's vaak indrukwekkende prestaties laten zien, zijn deze kenmerken in het kader van dit onderzoek niet onderscheidend ten opzichte van andere rechtsvormen of organisatievormen, zoals agentschappen.

Ook indien men zich baseert op de instellingsmotieven uit de wet, blijken de argumenten niet altijd even overtuigend voor het behoud van de zbo-status. Met name daar waar het instellingsmotief bestaat uit 'participatie van maatschappelijke organisaties' of 'regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' is vaak niet duidelijk waarom de betreffende publieke taken niet gewoon in een agentschap of andere organisatievorm onder directere ministeriële verantwoordelijkheid uitgevoerd zouden kunnen worden. Immers, als de maatschappelijke participatie ook op andere manieren vorm te geven is, is het niet altijd nodig om een inbreuk te plegen op de ministeriële verantwoordelijkheid. Organisatie van de werkzaamheden in een ambtelijke dienst of een agentschap, aangevuld met inbreng vanuit maatschappelijke organisaties, burgers of cliënten via panels, raden en dergelijke, verdient dan de voorkeur. De drie instellingsmotieven worden hieronder besproken.

1. Het instellingsmotief onafhankelijkheid

Het meest gebruikte motief voor instelling van een zbo is de noodzaak van 'onafhankelijke oordeelsvorming': het zbo voert taken uit die om inhoudelijke overwegingen op gepaste afstand van de verantwoordelijke minister worden gehouden. De benodigde onafhankelijkheid heeft vooral betrekking op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor beslissingen die burgers, organisaties of andere rechtspersonen raken: het zbo-bestuur (ook wel: college, autoriteit, of andere bestuursvorm) dient zijn afwegingen hierover onafhankelijk te kunnen maken. De precieze afbakening tot hoe ver die onafhankelijkheid reikt, kan per zbo verschillen, en wordt in de instellingswet van het betreffende zbo geregeld.

Op het domein waarop het zbo onafhankelijk opereert, is de minister alleen nog stelselverantwoordelijk, en niet verantwoordelijk voor de bestuurlijke afwegingen, en dus ook niet voor de uitkomsten die de taakuitoefening oplevert voor de individuele burger.

Zbo's waarbij die vereiste onafhankelijkheid evident en onomstreden is, betreffen de Kiesraad, het Commissariaat voor de Media, het College voor de Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), het College voor de Rechten van de Mens, de Nederlandsche Bank (DNB), en diverse andere. In totaal zijn er 50 zbo's waarbij de zbo-status voldoende gelegitimeerd wordt door het onafhankelijkheidsmotief. 'Evident' wil overigens niet zeggen dat er geen vragen gesteld mogen worden over de geldigheid van het onafhankelijkheidsmotief. Het antwoord op dergelijke vragen heeft doorgaans als strekking dat het ongewenst is dat een minister zich bemoeit met de taakuitoefening van het betreffende zbo.

Internationale afspraken
Dat de opvattingen over de geldigheid van het onafhankelijkheidsmotief niet willekeurig zijn, blijkt vooral uit het feit dat er tal van internationale afspraken en verdragen zijn om de taakuitoefening van bepaalde publieke organisaties zo onafhankelijk mogelijk vorm te geven. Voorbeelden hiervan zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), het College voor de Rechten van de Mens, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Stichting Airport Coordination Netherlands.

2. Het instellingsmotief participatie van maatschappelijke organisaties
Het participatiemotief blijkt bij de afweging of een organisatie de zbo-status moet behouden, nauwelijks een doorslaggevende rol te spelen. Hoewel er meerdere zbo's zijn waarbij het bestuur mede gevormd wordt door bestuursleden die voorgedragen zijn door maatschappelijke organisaties, is het onafhankelijkheidsmotief bij de meeste van deze zbo's al reden genoeg voor de zbo-status. Bovendien wordt momenteel meer belang gehecht aan de professionaliteit van bestuurders dan aan hun positie in het maatschappelijk middenveld, ook in internationaal verband. Dat doet niets af aan de waarde van betrokkenheid van het maatschappelijk veld. Die betrokkenheid kan echter ook op andere manieren worden vormgegeven (zie paragraaf 4.4).

Alleen bij de Kamers van Koophandel is participatie het doorslaggevende motief. Ook in de memorie van toelichting bij het recente wetsvoorstel voor de samenvoeging van de Kamers van Koophandel, momenteel aanhangig in de Tweede Kamer, wordt het participatiemotief als belangrijkste motief aangewezen[5]. Aangezien de participatie van maatschappelijke organisaties ook op andere manieren vorm gegeven kan worden, valt te overwegen het participatiemotief voor in de toekomst op te richten zbo's niet langer te hanteren. Het motief kan worden geschrapt uit de Kaderwet zbo's.

3. Het instellingsmotief regelgebonden uitvoering
Al sinds het rapport van de Commissie Sint (1994) worden er vraagtekens geplaatst bij de zbo-status voor organisaties die enkel taken uitvoeren die regelgebonden zijn, dat wil zeggen taken waarvoor geen beoordeling of inschatting nodig is, maar waarvan de uitvoering volgens precies omschreven regels verloopt. Veel van dergelijke taken zijn in zbo's ondergebracht omdat men vroeger redeneerde dat bij heldere regels voor de uitvoering een meer bedrijfsmatige uitvoering, op afstand van het verantwoordelijke departement, de doelmatigheid zou kunnen vergroten. Mogelijk speelde ook de overweging mee dat men de minister wilde behoeden zich te bemoeien met individuele gevallen in de uitvoering. Vanaf de Commissie Sint wordt de omgekeerde redenering gehanteerd: de minister is integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van die uitvoering. Door het kabinet Balkenende II is al besloten geen nieuwe zbo's op te richten op grond van dit motief. In de door

[5] Wet op de Kamer van Koophandel, Kamerstukken II 2012-13, 33 553, nr. 3.

de gezamenlijke SG's verstrekte opdracht voor deze doorlichting wordt expliciet gevraagd om voor de bestaande zbo's met dit instellingsmotief na te gaan of deze taken ook in een agentschap kunnen worden ondergebracht, of in een andere organisatievorm die onder directere ministeriële verantwoordelijkheid valt. Daarbij is het natuurlijk wel belangrijk om eventueel door de zbo's gerealiseerde of nog te realiseren doelmatigheidswinst te behouden.

Het instellingsmotief 'regelgebonden uitvoering' is aangetroffen bij 40 zbo's. In 26 gevallen is dit het enige instellingsmotief, in 14 gevallen zijn er ook andere motieven. Bij de genoemde 26 zbo's gaat het in iets meer dan de helft van de gevallen (14) om private deeltijd-zbo's, die op grond van de redenering in paragraaf 3.1 verder buiten het onderzoek blijven. Van de andere zbo's is nagegaan of ze kunnen worden omgevormd tot een agentschap of andere organisatievorm. Daarbij zijn de onderstaande nadere overwegingen betrokken.

Nadere overwegingen
Hoewel er volgens de Kaderwet zbo's slechts drie mogelijke motieven zijn voor de instelling van een zbo, blijkt de afweging of een bestaand zbo zijn zbo-status moet behouden complexer. Er blijken diverse aanvullende argumenten gehanteerd te worden om een zbo in stand te houden. Argumenten die in de explainfase op hun validiteit zijn getoetst, zijn de volgende.

1. Transitiekosten
Omvorming van zbo's tot agentschappen (of andere organisatievormen binnen het Rijk) brengt in een aantal gevallen hoge transitiekosten met zich mee. Bij omvorming naar een agentschap komt het personeel onder de cao, het functiegebouw en de rechtspositieregels van de rijksoverheid. Een aantal zbo's kent op dit moment een afwijkende rechtspositie en een andere cao die de kosten aanzienlijk lager maken. Dat kan het gevolg zijn van een lagere inschaling (functiegebouw) voor vergelijkbaar werk, lagere cao-lonen bij dezelfde inschaling, of een geringere (kortere) bescherming tegen ontslag bij reorganisaties en krimp.
Wat men van deze verschillen moge vinden, feit blijft dat onder de huidige regels omvorming van deze zbo's in agentschappen aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen. Ook pensioenverplichtingen kunnen een bron zijn van aanzienlijke transitiekosten. Dergelijke transitiekosten zijn bij een aantal zbo's op dit moment een zwaarwegend argument om de zbo-status intact te laten, bijvoorbeeld bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Dienst voor het Wegverkeer (RDW), het Kadaster en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Voor de kracht van dit argument maakt het in beginsel niet uit of die transitiekosten betaald moeten worden uit de rijksbegroting of gefinancierd kunnen worden via tariefverhoging (zoals bij CBR, RDW en Kadaster): stijging van tarieven is in de huidige economische omstandigheden even onwenselijk als een extra aanslag op de rijksbegroting.
Overigens is er in veel gevallen ook voordeel te behalen als taken van een zbo overgaan naar een agentschap of ambtelijke dienst. Die voordelen zitten vooral in de sfeer van de fiscaliteit: onderdelen van de overheid hoeven elkaar geen overdrachtsbelasting in rekening te brengen, terwijl zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid wel overdrachtsbelasting betalen bij dienstverlening voor andere rechtspersonen. Ook zijn er fiscale voordelen in de loonbelasting, bijvoorbeeld rondom de werkkostenregeling en onkostenvergoedingen.

2. Omvorming biedt te weinig voordelen in verhouding tot de risico's
Omvorming van een zbo in een agentschap heeft als voordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet langer beperkt wordt: de minister is aanspreekbaar op alle facetten van de uitvoering van de betreffende overheidstaken. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, zal het departement een aantal wijzigingen moeten doorvoeren in de aansturing van en het toezicht op de uitvoering van de betreffende taken. Dat kan ook risico's

met zich meebrengen, afhankelijk van de specifieke situatie waarin een zbo zich bevindt. Een voorbeeld daarvan is de Luchtverkeersleiding Nederland, die opereert in een internationale context die bijzondere eisen stelt aan haar opereren. Bij een aantal andere zbo's is er sprake van risico's op het gebied van financiële aansprakelijkheid: bij gemaakte fouten moet het zbo zelf opdraaien voor de kosten. Indien het zbo gefinancierd wordt uit heffingen en andere retributies vanuit het maatschappelijk veld, dan hoeft dit dankzij de zbo-status geen gevolgen te hebben voor de rijksbegroting: het zbo kan de risico's zelf versleutelen in de heffingen. Op deze manier wordt voorkomen dat het Rijk financiële risico's loopt op activiteiten die zich geheel richten op een doelgroep of maatschappelijke sector die die risico's zelf kan dragen. Voorbeelden zijn het Kadaster, de diverse keuringsinstanties op het gebied van de land- en tuinbouw, en de reeds genoemde zbo's CBR en RDW.

3. Uitvoering van gedecentraliseerde taken
In het kader van de decentralisatie van rijkstaken wordt momenteel gekeken naar de optie om voor uitvoerende taken van andere overheden centrale back-offices bij de (rijks)zbo's in te richten. Daarbij tekenen zich mogelijkheden af waarbij door huidige zbo's voor meerdere overheden kan worden gewerkt. In een aantal gevallen is dit een belangrijk argument om de zbo-status te handhaven.
Decentralisatie van verantwoordelijkheden hoeft niet te betekenen dat de daarbij behorende taken en activiteiten decentraal moeten worden uitgevoerd. Benodigde expertise en efficiencyoverwegingen kunnen hierbij een rol spelen. Ook nu al voeren zbo's taken uit voor gemeenten, bijvoorbeeld:

- het UWV: medische en arbeidsdeskundige beoordelingen om de arbeidsmogelijkheden van personen vast te stellen die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen;
- het CAK (oorspronkelijk: Centraal Administratiekantoor): een deel van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) voor gemeenten;
- de Sociale Verzekeringsbank (SVB): een persoonsgebonden budget (PGB) krijgt de burger van de gemeente; het PGB Servicecentrum bij SVB helpt bij het regelen van zorg, biedt gratis administratie aan voor PGB-houders, helpt bij het declareren, etc.;
- de RDW: landelijke registratie van parkeerrechten ten behoeve van gemeenten.

Uitbreiding van de werkzaamheden voor decentrale overheden biedt mogelijk grote schaalvoordelen. Dergelijke werkzaamheden zijn niet goed onder te brengen bij uitvoeringsorganisaties die onder directere ministeriële verantwoordelijkheid vallen, zoals ambtelijke diensten en agentschappen. Er zou dan immers een spanning ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van een college van B&W voor de correcte uitvoering van gemeentelijk beleid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsorgaan. Een zbo kent dit bezwaar niet: een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, en kan dus ook taken voor andere overheden uitvoeren. Bij de opstelling van de Kaderwet zbo's is in deze situatie niet voorzien.

4. Overige overwegingen
In het onderzoek zijn ook andere overwegingen onderzocht op hun onderscheidend vermogen. Hierboven werden al de argumenten 'doelmatigheidswinst' en 'klantgerichtheid' genoemd. Deze zijn onvoldoende onderscheidend om als argument te dienen voor de zbo-status. Datzelfde blijkt te gelden voor argumenten in de sfeer van ketenafhankelijkheid: of een organisatie onderdeel uitmaakt van een keten van uitvoeringsorganisaties maakt weinig uit voor de status van die organisatie. Zo is binnen de vreemdelingenketen sprake van een zbo (het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers, COA), een agentschap (de Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) en een ambtelijke dienst (Dienst Terugkeer en Vertrek, DT&V). De organisatievorm van de een levert geen argumenten op voor de organisatievorm van de ander.

Ook het argument van een 'stabiele beleidsomgeving' is onvoldoende onderscheidend. De redenering is dat een zbo in een stabiele beleidsomgeving (waar weinig politiek debat over gevoerd wordt) minder behoefte zou hebben aan een directere ministeriële verantwoordelijkheid. Het uitgangspunt van dit onderzoek is juist omgekeerd: een stabiele beleidsomgeving geeft geen argumenten voor een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

3.3 Mogelijkheden tot clustering van zbo's

De mogelijkheden zijn verkend om zbo's waarvan de zbo-status gehandhaafd kan worden, met elkaar samen te voegen. Hiervoor is vooral gekeken naar overeenkomsten in taken en/of werkprocessen. Mogelijkheden tot samenvoeging doen zich voor op het gebied van:

- beroepsregisters (architecten, gerechtelijk deskundigen, medisch specialisten, farmaceuten en tandartsen);
- cultuurfondsen;
- wetenschappelijk onderzoek: de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en Zorgonderzoek Nederland (ZON);
- oorlogsgetroffenen: Stichting Administratie Indonesische Pensioenen, Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië en Pensioen- en Uitkeringsraad;
- markttoezichthouders: Autoriteit Consument en Markt (ACM), Kansspelautoriteit en het mededingingstoezicht van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa);
- keuringsdiensten in de land- en tuinbouw voor plantaardige producten;
- idem voor dierlijke producten;
- de Huurcommissie en de Grondkamers.

De voor- en nadelen van dergelijke samenvoegingen zijn per geval onderzocht. De precieze afwegingen per onderdeel zijn terug te vinden in deel B van dit rapport. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende voordelen:

- een overzichtelijke ordening, en daarmee minder verwarring voor de burger;
- een meer uniforme (minder willekeurige) werkwijze voor vergelijkbare taken;
- meer mogelijkheden voor specialisatie, innovatie en professionalisering;
- lagere kosten.

Mogelijke nadelen zijn:

- maatschappelijke organisaties herkennen zich minder in het zbo; minder draagvlak;
- indien zbo's van meer departementen betrokken zijn bij een samenvoeging: mogelijk verwarring over welk departement eerstverantwoordelijk is;
- een grotere complexiteit in de aansturing van de uitvoeringsprocessen.

Indien men gepaste maatregelen neemt, wegen de voordelen in alle gevallen zwaarder. Voor de herkenbaarheid naar het maatschappelijk veld zou het nieuwe, samengevoegde zbo op bestuurlijk niveau aparte kamers of afdelingen kunnen inrichten, waar de besluitvorming plaatsvindt over de in het zbo samengebrachte onderdelen. Ook kan men panels of raden van advies inrichten om de maatschappelijke betrokkenheid vorm te geven. Ook tal van andere instrumenten zijn denkbaar om die betrokkenheid te versterken.
Indien het een samenvoeging van zbo's van meer departementen betreft, dient de 'governance' helder geregeld te worden: één departement treedt op als eigenaar, meerdere departementen zijn opdrachtgever (zie verder hoofdstuk 4).
Eventueel resterende aandachtspunten moeten met heldere communicatie en goed management te ondervangen zijn.

3.4 Zbo-status beperken tot bestuur of college

Indien de zbo-status nog steeds noodzakelijk is, kan men conform het regeerakkoord van oktober 2012 onderscheid maken tussen de positionering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de positionering van de uitvoering van de betreffende taken. In veel gevallen kan het voldoende zijn om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming onafhankelijk vorm te geven. De uitvoering van de besluiten van de bestuurlijk verantwoordelijken (het bestuur of het college) heeft vaak eenzelfde karakter als regelgebonden uitvoering in agentschappen. Dit onderscheid wordt bij een aantal zbo's ook nu al gemaakt. Zo zijn de uitvoerende werkzaamheden van het College Beoordeling Geneesmiddelen (CBG) ondergebracht in een apart agentschap CBG; en de uitvoerende werkzaamheden van de Huurcommissie worden verricht bij een agentschap van het ministerie van BZK.

Splitsing bestuur en uitvoering
Voor alle zbo's waarbij de uitvoering nu nog binnen het zbo is gepositioneerd, is onderzocht of een dergelijke splitsing tussen bestuur en uitvoering mogelijk is. Bij 28 van deze zbo's kan de zbo-status beperkt blijven tot de bestuurlijk verantwoordelijken. De uitvoering van de betreffende taken kan ondergebracht worden in een agentschap of andere organisatievorm die integraal onderdeel uitmaakt van de rijksoverheid.
Voorbeelden van zbo's waarbij - analoog aan de CBG en de Huurcommissie - dit onderscheid tussen bestuur en uitvoering voorgesteld wordt zijn: de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Raad voor Accreditatie, de regionale Grondkamers, de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, het Bureau Architectenregister, de zes cultuurfondsen, diverse colleges op justitieterrein, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB), de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Zorgonderzoek Nederland (ZON), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Voor een gedetailleerde behandeling van alle afzonderlijke zbo's wordt verwezen naar deel B van dit rapport.

Samenvoeging uitvoeringsorganisaties
Ten aanzien van de uitvoerende component van deze zbo's is (in samenhang met het behandelde in de vorige paragraaf) nagegaan of doelmatigheidswinst te bereiken is door de werkzaamheden samen te voegen met elkaar of met de werkzaamheden van andere uitvoeringsorganisaties. Een dergelijke samenvoeging is met name aangewezen als de taken nauw verwant aan elkaar zijn of als de onderliggende werkprocessen een grote gelijkenis vertonen. Zo kunnen de uitvoerende werkzaamheden bij de subsidieverstrekkingen van NWO, ZON en de zes cultuurfondsen samengevoegd worden met de werkzaamheden van het gemeenschappelijk subsidieloket van de ministeries van OCW, VWS en SZW. De werkzaamheden van het Bureau Architectenregister (een zbo) zijn nauw verwant aan de werkzaamheden voor het beroepsregister voor de gezondheidszorg, zoals uitgevoerd door het CIBG (agentschap van het ministerie van VWS), en zouden dus ook daar ondergebracht kunnen worden. Deel B van dit rapport bevat nog diverse andere voorbeelden. Waar het in deze gevallen om draait, is dat de betreffende zbo-taken nauw verwant zijn aan taken van andere zbo's, dan wel van agentschappen of ambtelijke diensten. Door deze taken samen te brengen kan doelmatigheidswinst en verdergaande professionalisering worden gerealiseerd. Daarbij is het wel zaak om de processen zodanig te organiseren dat het zbo (dat dan alleen nog uit een bestuur of college bestaat) zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken te allen tijde volledig kan waarmaken.

Bundeling over departementale grenzen heen
De mogelijkheid tot samenvoeging van uitvoerende werkzaamheden doet zich niet alleen voor binnen het bereik van afzonderlijke departementen. Ook over de grenzen van departementen heen zijn verwante werkprocessen aan te wijzen, die aanleiding kunnen vormen

om de uitvoering te bundelen. Naast het al genoemde voorbeeld van de beroepenregisters betreft dit ook de uitvoerende werkzaamheden van de Huurcommissie (BZK) en de regionale Grondkamers (EZ), en van drie organisaties die uitkeringen verstrekken aan oorlogsgetroffenen (Stichting Administratie Indonesische Pensioenen, Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië en Pensioen- en Uitkeringsraad, zie deel B voor details). Het is in deze gevallen wel zaak om de relaties met de betrokken departementen goed te regelen, zodat geen verwarring ontstaat over de verantwoordelijkheden. Dit is een kwestie van 'governance', het centrale thema van hoofdstuk 4.

Overigens werd in het onderzoek herhaaldelijk opgemerkt dat het omzetten van (de uitvoerende apparaten van) zbo's in agentschappen leidt tot een toename van het aantal rijksambtenaren. Sommigen zien hier een argument in om van zo'n omvorming af te zien. Dit kan echter geen valide redenering genoemd worden. Voor de totale omvang van de uitvoerende organisaties maakt het immers weinig uit of de betreffende medewerkers ambtenaren in rijksdienst zijn of medewerkers van zbo's.

3.5 Privaatrechtelijke zbo's met hoofdzakelijk publieke taken

Er zijn 21 privaatrechtelijke zbo's die hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren. Deze dienen zo veel mogelijk te worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's. Artikel 4 van de Kaderwet zbo's bepaalt namelijk dat zbo's in beginsel publiekrechtelijk vormgegeven worden. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken. Dergelijke bijzondere omstandigheden doen zich voor bij drie van deze 21 zbo's:

- bij de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW): een publiekrechtelijke vormgeving zou ertoe leiden dat private risico's mee gaan tellen als relevant voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. Ook zou het uitstaande risico van het WEW dan mee gaan tellen bij de berekening van het directe risico voor de Staat (een toename van het directe risico met 140 miljard euro). Om die reden is gekozen voor handhaving van de privaatrechtelijke rechtsvorm;
- ook bij de AFM en DNB zijn zwaarwegende argumenten om de privaatrechtelijke rechtsvorm te behouden. DNB voert naast zijn publieke toezichttaak ook private taken uit. Ontvlechting van de publieke en private taken wordt onwenselijk geacht. Daarom kan DNB niet omgevormd worden tot een publiekrechtelijk zbo. Het verdient de voorkeur om de juridische vormgeving van de AFM gelijk te laten zijn aan die van DNB, zodat de twee pijlers van het financieel toezicht gelijk gepositioneerd zijn. Gezien de ontwikkeling naar een Europese bankenunie en de toezichthoudende rol van de AFM en DNB bij de banken, is het bovendien op dit moment niet opportuun om de rechtsvorm te herzien.

In de andere 18 gevallen kan de privaatrechtelijke rechtsvorm van zbo's met hoofdzakelijk publieke taken wel worden omgezet in een publiekrechtelijke rechtsvorm. Dit is aan de orde bij de Raad voor Accreditatie, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), zes keuringsinstituten in de land- en tuinbouw, de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN), de zes cultuurfondsen, de Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting, de Stichting Nidos en de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen.

Het argument dat de betrokkenheid en bereidheid om mee te betalen bij private partijen afneemt als een privaatrechtelijk zbo wordt omgevormd in een publiekrechtelijk zbo, is niet valide. De betrokkenheid van private partijen kan ook op andere manieren worden vormgegeven en geborgd (kamers, klantenpanels, cliëntenraden). Daarnaast kan aan de sectoren verwante specifieke deskundigheid worden betrokken bij de oordeelsvorming door de zbo's. Het draagvlak voor betalingen zal meer afhangen van de kwaliteit van de dienstverlening. Tarieffinanciering komt ook nu al voor bij een aantal publiekrechtelijke

zbo's. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het thema van de maatschappelijke participatie.

3.6 Eigen rechtspersoonlijkheid

Verwant aan de vraag of het zbo kan worden beperkt tot het bestuur of college (zie paragraaf 3.4) is de vraag of het zbo eigen rechtspersoonlijkheid moet hebben. Als een zbo beperkt wordt tot het bestuur of college, is er vanuit het werkgeverschap in elk geval geen reden meer om de eigen rechtspersoonlijkheid in stand te houden: het personeel dat voor het zbo werkt, komt dan in dienst van een agentschap of ministerie. Er kunnen wel andere redenen zijn voor behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid.

Privaatrechtelijke zbo's hebben op grond van artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek eigen rechtspersoonlijkheid. Het gaat bij privaatrechtelijke zbo's om stichtingen, verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Vaak zijn deze private rechtspersonen zbo geworden, omdat de overheid het efficiënter vond om publieke taken (inclusief de uitoefening van openbaar gezag) op te dragen aan ter zake deskundige organisaties die al bestonden, dan dat ze speciaal voor deze taak nieuwe organisaties zou moeten oprichten. In een aantal gevallen heeft de overheid zelf het initiatief genomen om bv. een stichting of overheids-NV op te richten.

De meeste publiekrechtelijke zbo's hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid: zij maken onderdeel uit van de Staat der Nederlanden[6]. Bij de 73 publiekrechtelijke (clusters van) zbo's zijn er 22 die wel over eigen rechtspersoonlijkheid beschikken. Dit houdt in dat zij op eigen titel (los van de rechtspersoon Staat der Nederlanden) als contractpartij kunnen optreden, civielrechtelijke processen kunnen voeren en cao's kunnen afsluiten. Bij deze 22 zbo's is onderzocht of er goede argumenten zijn om de eigen rechtspersoonlijkheid in stand te houden. De volgende valide argumenten zijn aangetroffen:

- het zbo is nu (geheel of gedeeltelijk) zelf aansprakelijk voor de kosten van fouten en die kosten worden dankzij de eigen rechtspersoonlijkheid niet afgewenteld op de rijksbegroting; het argument is steekhoudend indien uitvoering van de taken van het zbo primair in het belang is van degenen die via tarieven of heffingen voor die uitvoering betalen; het is dan immers ongewenst om risico's in de uitvoering af te wentelen op 's rijks schatkist (dit speelt bijvoorbeeld bij het Kadaster);
- het zbo kent een eigen cao en er zijn hoge transitiekosten bij omvorming (CBR, RDW, Kadaster, UWV); de eigen rechtspersoonlijkheid is praktisch bij het afsluiten van een eigen cao;
- het zbo werkt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor andere overheden. Bij de uitvoering van de werkzaamheden kunnen geschillen ontstaan tussen de betrokken overheden; in dit geval draagt de eigen rechtspersoonlijkheid ertoe bij dat bij geschillen tussen het Rijk en de andere overheden, het Rijk niet tegelijkertijd partij in het geschil en besluitvormende instantie is (bijvoorbeeld bij de Waarderingskamer).

[6] Eigen rechtspersoonlijkheid moet bij publiekrechtelijke zbo's expliciet in de instellingswet van het zbo geregeld worden. Dit is onder andere verwoord in de aanwijzing 124d van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. In de toelichting bij deze aanwijzing is verwoord dat in bepaalde gevallen het voor een goede taakvervulling van belang kan zijn dat het zbo op eigen titel aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan deelnemen. Hierin ligt dus ook al besloten dat het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid de uitzondering is op de basisfiguur van een zbo als onderdeel van de rechtspersoon Staat, en dat het verlenen van eigen rechtspersoonlijkheid samen moet hangen met de taken van het zbo.

Op grond van deze overwegingen luidt het advies om de eigen rechtspersoonlijkheid bij tien van de 22 publiekrechtelijke zbo's in stand te houden: de Kamer(s) van Koophandel, de Waarderingskamer, de Commissie toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Kadaster, de Luchtverkeersleiding Nederland, de Dienst voor het Wegverkeer (RDW), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Bij het Commissariaat voor de Media, NWO en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) kan de eigen rechtspersoonlijkheid opgeheven worden. De overige negen publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid verliezen hun zbo-status op basis van de andere adviezen.
Opvolging van de adviezen in dit rapport leidt ook tot nieuwe publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid: bij drie nu nog privaatrechtelijke zbo's wordt geadviseerd de private rechtsvorm om te zetten in een publieke, met behoud van de eigen rechts-persoonlijkheid. Het gaat om de Raad voor Accreditatie, de Stichting Airport Coordination Netherlands en de Stichting Nidos.

3.7 Samenvattend overzicht omvorming zbo's

Op basis van de gehanteerde criteria en overwegingen kan het aantal zbo's worden teruggebracht van 118 naar 59.

Behoud van de zbo-status
Bij 50 zbo's is de zbo-status ook in de toekomst nodig in verband met het belang van onafhankelijke oordeelsvorming, dat wil zeggen dat uit de aard van de taken voortvloeit dat de verantwoordelijke minister niet integraal verantwoordelijk gesteld mag worden.

Het participatiemotief blijkt slechts in één geval een doorslaggevende rol te spelen (Kamer van Koophandel).

Verder zijn er 17 (clusters van) deeltijd-zbo's aangetroffen, waarvan de taak en privaatrechtelijke status vooralsnog gehandhaafd kunnen worden. Nader onderzoek naar deze deeltijd-zbo's is op zijn plaats. De aansturing en positionering van vergelijkbare deeltijd-zbo's vertoont grote verschillen. Een vergelijking over de beleidsterreinen heen (bijvoorbeeld van alle keuringsinstanties) kan meer inzicht geven in de effectieve organisatie van deze publieke taken.

Uitgangspunt in het onderzoek is dat zbo's die enkel ingesteld zijn op basis van het motief 'regelgebonden uitvoering' omgevormd kunnen worden tot een agentschap of ambtelijke dienst. Bij tien zbo's met dit motief zijn er echter goede redenen om de zbo-status te handhaven. Die redenen zijn: het vermijden van hoge transitiekosten, uitvoering van werkzaamheden voor meerdere overheidslagen en internationale verplichtingen.

In totaal zijn er dus 78 zbo's aangetroffen (50 + 1 + 17 + 10) waarbij de zbo-status nog steeds op zijn plaats is. Door clustering van verwante zbo's kan dit aantal verder terug-gebracht worden. De voorstellen die daartoe in deel B worden gedaan, leiden ertoe dat er uiteindelijk 59 zbo's overblijven, de helft van het huidige totale aantal (clusters van) zbo's.

Verlies van de zbo-status
Bij 15 zbo's gaven de departementen aan dat deze op afzienbare termijn worden opgeheven. In de advisering is deze lijn overgenomen. Wel is het (in navolging van een advies van de Commissie Kohnstamm) verstandig om een maximale termijn te stellen aan de beoogde opheffing. Er dreigt anders een situatie te ontstaan dat zbo's onder het mom van een aanstaande opheffing eindeloos voortbestaan.

Voor 22 zbo's leiden de adviezen in deel B tot opheffing van de zbo-status. Ongeveer de helft van deze zbo's kan privaat georganiseerd worden (in een stichting zonder overheidsbemoeienis of in een overheids-NV). De andere helft kan worden omgevormd tot een agentschap of ambtelijke dienst, dan wel samengevoegd worden met een bestaand agentschap of een bestaande dienst.

Onbeslist
Bij twee clusters van zbo's (Uitvoeringsorganen Awbz en Zorgkantoren Awbz) is in afwachting van de implementatie van nieuw beleid (met betrekking tot de decentralisatie van Awbz-taken) afgezien van een advies over de toekomstige vormgeving. Bij de Politieacademie worden twee opties gepresenteerd (verder als zbo of omvorming tot private stichting), zie deel B voor de details.

Overige vragen
Bij de zbo's die hun zbo-status volgens dit advies behouden, is onderzocht of die zbo-status wellicht beperkt kan worden tot het bestuur respectievelijk het college, waarbij de uitvoerende werkzaamheden worden ondergebracht in een (bestaand of nieuw) agentschap. In 28 gevallen zijn hier goede mogelijkheden toe.

Er zijn 45 (clusters van) zbo's met een privaatrechtelijke rechtsvorm. Hieronder zijn er 21 aangetroffen die (voor zover viel na te gaan) hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren en niet binnenkort opgeheven worden. Van deze 21 gevallen is vastgesteld dat er 18 kunnen worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's.

Van de 73 (clusters van) publiekrechtelijke zbo's hebben er 22 een eigen rechtspersoonlijkheid. In tien gevallen zijn er goede redenen om die eigen rechtspersoonlijkheid in stand te houden. In drie gevallen kan de eigen rechtspersoonlijkheid opgeheven worden. Negen andere gevallen verliezen op basis van de andere adviezen hun zbo-status.
Van de privaatrechtelijke zbo's worden er drie omgezet in publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid.

4 Governance van zbo's

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het geheel aan sturingsrelaties die van belang zijn voor het goed functioneren van zbo's. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vormen van intern toezicht en advisering, zoals die binnen het verband van zbo's gestalte krijgen, en de vormgeving van het extern toezicht en de sturing vanuit het departement.

Het extern toezicht en de sturing vanuit het departement zijn erop gericht de ministeriële verantwoordelijkheid handen en voeten te geven: door heldere aansturing en helder toezicht kan de minister zijn verantwoordelijkheid waarmaken. Die verantwoordelijkheid is altijd tweeledig: enerzijds is de minister erop aanspreekbaar dat het zbo zijn publieke taken adequaat vervult, anderzijds is de minister ook verantwoordelijk voor de continuïteit en het functioneren van het zbo als (arbeids)organisatie. In de praktijk zal hij deze verantwoordelijkheden mandateren aan de ambtelijke leiding van het departement, die daartoe adequate maatregelen treft. Daarbij is het voor de verhoudingen goed als beide aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid op helder onderscheiden manieren belegd zijn. Paragraaf 4.1 gaat hier verder op in. In paragraaf 4.2 gaan we in op interne vormen van toezicht en advisering, die op dit moment bij een aantal zbo's de vorm hebben gekregen van een Raad van Toezicht. Daarna behandelen we in de daarop volgende paragrafen enkele thema's die in de gesprekken over omvorming van zbo's tot agentschappen veelvuldig terugkeerden: de verschillen tussen zbo's en agentschappen in rechtspositie en cao's (paragraaf 4.3) en de participatie van het maatschappelijk veld waar het zbo mee te maken heeft (paragraaf 4.4).

4.1. Een helder governancemodel

Op de departementen is een grote verscheidenheid in de manieren waarop de sturingsrelaties met de zbo's zijn vormgegeven. Aard, omvang en intensiteit van de sturing verschillen sterk. Op sommige departementen, zoals het ministerie van IenM, is recent een flinke slag gemaakt in het professionaliseren van de sturingsrelaties. Op sommige andere departementen is nog sprake van een grote terughoudendheid om te spreken in termen van 'sturing' en 'opdrachtgeverschap'. Dergelijke termen worden gewoonlijk wel gehanteerd in de aansturing van agentschappen, maar er lijkt een zekere huiver om in deze termen over de aansturing van zbo's te spreken. Die huiver lijkt voort te komen uit de overweging dat de termen 'sturing', 'eigenaarschap' en 'opdrachtgeverschap' afbreuk doen aan de zelfstandigheid die aan zbo's eigen is. Gebrek aan duidelijkheid over de sturingsrelaties leidt ertoe dat zbo-bestuurders soms het idee hebben dat ze onvoldoende aangehaakt zijn bij de belangrijke discussies op hun terrein, zoals die plaatsvinden op het departement. Ook het gevoel 'van niemand te zijn' kan negatieve gevolgen hebben voor het enthousiasme waarmee in de zbo's wordt gewerkt.

Een goede reden om af te zien van sturing is er niet: rekening houdend met de terreinen waarop het zbo zelfstandig zijn keuzes moet kunnen maken, ligt er ook op de departementen een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het functioneren van zbo's. Formeel is de minister op deze aspecten aanspreekbaar. De instellingswetten op grond waarvan zbo's functioneren, bepalen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Om die verantwoordelijkheid waar te maken, dienen de departementen een gerichte sturing toe te passen. Het gaat daarbij niet om de kwantiteit, maar om de kwaliteit van de sturing.

Om de sturingsrelaties een impuls te geven en meer harmonisering te bereiken over de departementen en zbo's heen, wordt hieronder een helder schema van sturingsrelaties gepresenteerd, dat recht doet aan de zelfstandige positie van zbo's. Uiteraard zijn er uitzonderingen denkbaar op dat schema, indien de bijzondere kenmerken van een zbo daarom vragen.
Voorgesteld wordt om de sturingsrelatie tussen departement (formeel de minister, die in de praktijk de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden mandateert aan zijn ambtenaren) en zbo op een zoveel mogelijk uniforme wijze in te richten. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de hiervoor al aangestipte twee aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken en de verantwoordelijkheid voor het zbo als organisatie. Door deze twee aspecten op helder onderscheiden wijzen te beleggen bij leden van de ambtelijke top (die op hun beurt verantwoordelijk gesteld worden voor het borgen van deze verantwoordelijkheden door het treffen van adequate maatregelen) kan geen verwarring ontstaan, en kunnen eventuele conflicten tussen beide aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid op een professionele manier gehanteerd worden.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken kan de relatie tussen het departement en het zbo beschreven worden in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer. De rol van opdrachtgever kan belegd worden bij de verantwoordelijke beleids-DG. De rol van opdrachtnemer hoort bij de hoogste leidinggevende van het zbo (bestuursvoorzitter of directeur).

De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het zbo als organisatie (als het zbo geen organisatie is, maar alleen een college, bestuur of een persoon gaat het om die vorm) kan het best beschreven worden in termen van eigenaarschap, waarbij de rol van eigenaar doorgaans belegd wordt bij de secretaris-generaal of plaatsvervangend secretaris-generaal. Bij deze rol hoort ook de vormgeving van het extern toezicht.

Met deze drieslag eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer worden in functionele zin de sturingsrelaties aangeduid, zoals die nu ook bij agentschappen worden gehanteerd (zie ook Regeling agentschappen van de minister van Financiën van 28-09-2012). Uiteraard moet daarbij wel rekening worden gehouden met de verschillen in positie tussen een zbo en een agentschap. We lopen de gewenste rolverdeling hieronder langs.

Eigenaar
De eigenaar houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de uitvoerende organisatie. Het gaat hierbij om zaken als efficiëntie, kwaliteit en continuïteit. De eigenaar is tevens toezichthouder. Deze rol dient bij de secretaris-generaal of plaatsvervangend secretaris-generaal te worden neergelegd. Ondersteuning van deze rol vindt plaats door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR). Tevens zou verplicht moeten worden dat bij de grotere zbo's en bij zbo's met significante risico's door het zbo een Audit Committee wordt ingesteld, waarbij de minister een tweetal externe leden benoemt.

Eigenaarschap betekent dat het departement verantwoordelijk is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering, en dat de secretaris-generaal of plaatsvervangend secretaris-generaal van het departement functioneringsgesprekken voert met de directeur of bestuursvoorzitter van het zbo. Ook worden er tussen de eigenaar en de directeur of bestuursvoorzitter van het zbo jaarlijkse afspraken vastgelegd. Voor deze jaarlijkse afspraken worden nu door departementen verschillende omschrijvingen gebruikt, bijv. bij SZW de term 'jaarplan' en bij IenM de term 'jaarbrief'. Bij de eigenaarsrol past ook het goedkeuren van de zbo-begroting en van de jaarstukken en – indien van toepassing - goedkeuring van de tarieven die het zbo in rekening brengt voor zijn werkzaamheden.

Een heldere toedeling van de rol van eigenaar is vooral van belang bij publiekrechtelijke zbo's en bij door de overheid ingestelde privaatrechtelijke zbo's.
Bij niet door de overheid ingestelde privaatrechtelijke zbo's gaat het doorgaans om deeltijd-zbo's, waarvan het eigenaarschap niet bij de overheid ligt. Dat neemt overigens niet weg dat bij grote deeltijd-zbo's, zoals De Nederlandsche Bank (DNB), er wel degelijk sprake is van een beheersrelatie van het departement (in dit voorbeeld: Financiën) met het zbo. In die beheersrelatie kan voor een deel van dezelfde instrumenten gebruik worden gemaakt als bij voltijds-zbo's. De precieze invulling zal per deeltijd-zbo gemaakt moeten worden.

Het helder beleggen van de eigenaarsrol voorkomt dat het zbo in een isolement geraakt: zonder eigenaar is het zbo 'van niemand', en is er bij problemen ook niemand buiten het zbo zelf die het voor het zbo op kan nemen. Het helder beleggen van deze rol draagt bovendien bij aan het gevoel van verantwoordelijkheid aan de zijde van het departement voor het goed functioneren van het zbo. Dit kan nog versterkt worden door garanties in te bouwen dat de bestuursvoorzitter of directeur van het zbo makkelijk toegang heeft tot de politieke en ambtelijke leiding van het departement. Bij een goed functionerende relatie tussen departement en zbo zal men elkaar via informele kanalen makkelijk kunnen vinden, maar het helpt als er structurele maatregelen worden genomen om de uitwisseling van ervaringen en het periodiek contact te borgen. Dat kan door de bestuursvoorzitter of directeur van het zbo te laten participeren in belangrijke overleggremia op het departement, en door periodieke voortgangsgesprekken te beleggen waarin de (gemandateerde) eigenaar en de bestuursvoorzitter of directeur elkaar op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen aan beide zijden.

Opdrachtgever
Aan het zbo worden door de wetgever of door de minister taken opgedragen. Die taken kunnen op grond van beleidsmatige afwegingen veranderen: er kan nieuwe wetgeving van kracht worden of er kunnen andere aanleidingen zijn om bepaalde taken anders in te vullen. Het is zaak deze veranderende opdrachten jaarlijks vast te leggen. De opdrachtgever draagt zorg voor een goede opdrachtformulering, het opstellen van prestatie-indicatoren ten aanzien van de gegeven opdrachten en het maken van rapportage-afspraken. De rol van opdrachtgever wordt bij nagenoeg alle departementen neergelegd bij de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG).

Opdrachtnemer
De opdrachtnemer draagt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een optimale prijs-kwaliteitverhouding van het uitvoeringsproces, het bestendigen van de interne organisatie, het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de taken en opdrachten, de bredere bedrijfsvoering en het financieel en materieel beheer. De rol van opdrachtnemer is belegd bij het bestuur of de leiding van de uitvoeringsorganisatie.

Planning & control
Bij de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer behoort een planning & control-cyclus (p&c-cyclus) waarin, passend in de tijdslijn van de departementale begrotingsvoorbereiding en –verantwoording, de stappen zijn uitgewerkt van indiening van de concept-begroting van het zbo inclusief meerjarenbeeld (en eventueel bijstelling van tarieven), goedkeuring namens de minister door de eigenaar tot en met indiening van de jaarstukken en – na goedkeuring van de vaststelling van de jaarrekening namens de minister door de eigenaar – toezending aan de Eerste en Tweede Kamer. Bij de jaarstukken kan bij de grotere zbo's het oordeel van het Audit Committee van het zbo (zie ook paragraaf 4.2) een bijzondere rol spelen. De leiding van het zbo zal rekening houden met de bevindingen van het Audit Committee. Indien blijkt dat de leiding van het zbo naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van het Audit Committee adequate actie heeft ondernomen, kan dit uiteraard in samenhang met de jaarstukken aan de minister en

aan de Eerste en Tweede Kamer gecommuniceerd worden. Indien dit niet op alle punten het geval is, zal de eigenaar dit in het reguliere overleg met het zbo bespreken.

In de p&c-cyclus zal de eigenaar zich ervan moeten vergewissen welke nieuwe of gewijzigde opdrachten vanuit beleids-DG's als opdrachtgever aan het zbo zullen worden gegeven en in hoeverre de gevolgen daarvan corresponderen met het financieel meerjarenkader. Bij zbo's met meerdere departementen als opdrachtgever zal de eigenaar deze rol uiteraard ook spelen, waarbij tijd ingeruimd moet worden voor voldoende afstemming. Overigens is het model van een uitvoeringsorganisatie met meerdere departementen als opdrachtgever bij de rijksoverheid geen nieuw fenomeen, want dit komt ook bij agentschappen al vaker voor.

Een belangrijk onderdeel van een aanpak langs de lijnen van deze p&c-cyclus is - zeker nu de kans groter wordt dat voor meer departementen als opdrachtgever wordt gewerkt en/of de bedrijfsvoering van meerdere zbo's wordt gebundeld - dat over de hele linie een geharmoniseerde aanpak van begroting en verantwoording inclusief accountantscontrole wordt toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft al eerder geconstateerd (zie 'Kaderwet zbo's: Reikwijdte en implementatie', 2012) dat de verantwoording over de rechtmatigheid per zbo en per departement nogal verschilt. De Kaderwet bevat wel regels over de begroting en verantwoording, maar toch is er een grote verscheidenheid in de manieren waarop het concreet is vormgegeven. Op het vlak van de sturing en het toezicht is er nog minder uniformiteit. Aanscherping van de Kaderwet in overleg met Financiën en de Algemene Rekenkamer is gewenst. In samenhang hiermee wordt ook verwezen naar het voornemen van het Kabinet om te komen tot een gemeenschappelijk normenkader voor het financieel beheer en de financiële governance in de semipublieke sector (Financieel Jaarverslag Rijk 2012, TK 2012-2013, 33 605, nr. 1, blz. 79).

4.2. Intern toezicht en advisering

Bij 21 zbo's functioneren momenteel Raden van Toezicht[7] of vergelijkbare gremia. De werkzaamheden en bevoegdheden van deze Raden van Toezicht lopen uiteen. Van belang is de bevoegdheden van deze Raden van Toezicht goed af te bakenen. Het Begeleidingsteam Gerritse ('Zbo's binnen kaders', zie paragraaf 2.1) heeft in 2007 al expliciet geadviseerd dat de bevoegdheden van een Raad van Toezicht niet af mogen doen aan de bevoegdheden van de minister. Een Raad van Toezicht mag niet het de facto-bestuur van het zbo worden, aldus Gerritse.

Het dient volstrekt duidelijk te zijn dat een Raad van Toezicht alleen een interne functie heeft binnen het zbo, en niet in de plaats kan treden van de minister bij de aansturing van en het toezicht op het zbo. Een Raad van Toezicht kan vanwege de systeemverantwoordelijkheid van de minister het verticale toezicht niet vervangen maar wel aanvullen of ondersteunen. De minister verricht de benoemingen en beslist over ontslag van bestuurders van het zbo. Meer specifiek voor publiekrechtelijke zbo's bepaalt (op grond van art. 14 van de Kaderwet zbo's) de minister de bezoldiging of schadeloosstelling van het (bestuurs)lid van het zbo. Overigens valt niet goed in te zien waarom dit niet ook zo geregeld is voor privaatrechtelijke zbo's die hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren. Het

[7] Elf van die zbo's hebben een privaatrechtelijk karakter: AFM, DNB (Raad van Commissarissen), Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, Raad voor Accreditatie, Stichting Airport Coordination Netherlands, Nederlandse Publieke Omroep, Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+, Centrum Indicatiestelling Zorg, Nederlandse Transplantatie Stichting. Tien zbo's met een Raad van Toezicht hebben een publiekrechtelijk karakter: COA, TNO, Staatsbosbeheer, Kadaster, Luchtverkeersleiding Nederland, RDW, CBR, Politieacademie, Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, en de Centrale Commissie voor de Statistiek functioneert als Raad van Toezicht bij DG Statistiek CBS.

verdient aanbeveling om ook bij deze zbo's de bezoldiging of schadeloosstelling van bestuurders te laten vaststellen door de minister.
Mocht de Raad van Toezicht bij het interne toezicht bevindingen hebben verzameld die voor de minister van waarde zijn, dan kan de minister hiermee zijn voordeel doen, maar een Raad van Toezicht is voor het toezicht door of namens de minister niet noodzakelijk. In feite is de rol van de Raad van Toezicht beperkt tot een adviseur van het bestuur, die kennis heeft die ook voor de minister relevant kan zijn. De Raad van Toezicht kan intern een sparring partner voor het bestuur van het zbo zijn en daarnaast een functie vervullen bij het signaleren van risico's die de minister kan benutten bij de invulling van zijn toezichtverantwoordelijkheid. Beide rollen zijn zeker zinvol, maar het is de vraag of dit de bredere term 'Raad van Toezicht' rechtvaardigt, gelet op de verwachtingen die men in het maatschappelijk verkeer van een Raad van Toezicht heeft. De term Raad van Toezicht wekt de indruk dat hiermee een breder toezicht namens de minister wordt uitgeoefend.

Om deze verwarring weg te nemen, is het beter om de term Raad van Toezicht te vermijden. Indien een zbo gebruik wenst te maken van de diensten van een raad van wijze vrouwen en mannen met een focus op de primaire taken van het zbo, kan hiervoor beter de term Raad van Advies gehanteerd worden. Duidelijk moet zijn dat deze raad een interne rol heeft in de ondersteuning van het bestuur of de directie van het zbo.

In het kader van het financieel toezicht (zie ook paragraaf 4.1) kan versterking van de financiële verantwoordelijkheid plaatsvinden door het instellen van een Audit Committee. In de Rijksdienst heeft de introductie van het Audit Committee inmiddels een brede toepassing gekregen (zie ook Regeling Audit Committees 2012 van de minister van Financiën; Staatscourant 2012, nr. 8252). Met andere woorden: de minister vraagt het zbo zich te verantwoorden, en kan voor een betrouwbaar beeld verzoeken om de verantwoordingsinformatie te laten beoordelen en/of te laten toetsen door een Audit Committee, waar (ook) externen deel van uitmaken. De Raad van Advies kan zich dan beperken tot advisering van bestuur of directie van het zbo over de primaire processen. De taak van het Audit Committee van het zbo is dan om conform de Audit Committees bij de departementen het bestuur of management van het zbo te adviseren over:

- het borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het zbo, inclusief de financiële verslaggeving;
- de regie op het auditbeleid van het zbo;
- het risicomanagementbeleid van het zbo en de uitkomsten daarvan.

De Raad van Advies en het Audit Committee passen beter bij het governance-model van de Kaderwet zbo's. De Raad van Advies behoeft geen wettelijke status, maar kan vanuit de zbo-organisatie zelf worden ingericht. Daarbij kan men ook besluiten om de externe leden van het Audit Committee tevens te benoemen in de Raad van Advies. Het Audit Committee kan verankerd worden in de bepalingen over het financieel toezicht in de Kaderwet zbo's.

Bij de toepassing van deze bepalingen dient rekening te worden gehouden met de omvang en/of bijzondere risico's in het takenpakket van het zbo. Bij een groot zbo met een omvangrijk takenpakket doet zich gelet op mogelijke risico's de noodzaak van een Audit Committee nadrukkelijker voor dan bij een zbo met een beperkte omvang en een homogeen takenpakket. Bij de eisen rondom de jaarrekening wordt in de Kaderwet nu geabstraheerd van de institutionele structuur van het afzonderlijke zbo en de wijze waarop de verantwoordingsdocumenten tot stand komen. Het voorstel om een Audit Committee verplicht te stellen bij zbo's met een grote omvang of bijzondere risico's in het takenpakket, vergt een wettelijke basis in de Kaderwet zbo's.

Het voorstel om de Raden van Toezicht om te vormen tot Raden van Advies vergt nog een laatste nuancering. Het kabinet kan hierover een krachtig besluit nemen voor wat betreft

de publiekrechtelijke zbo's, maar bij de privaatrechtelijke zbo's ligt ingrijpen vanuit het Rijk minder voor de hand. Voor de privaatrechtelijke zbo's met hoofdzakelijk publieke taken wordt volstaan met een aanbeveling aan de betreffende zbo's om hun governance op eenzelfde wijze in te richten.

4.3. Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden bij uitvoeringsorganisaties

Omvorming van zbo's tot agentschappen brengt in een aantal gevallen grote transitiekosten met zich mee. Die kosten zijn groter naarmate de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel van het zbo meer afwijken van die van rijksambtenaren, die onder de werking van het Algemene Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de cao Rijk vallen. De verschillen tussen de ARAR-rechtspositie en de zbo's met een eigen rechtspositieregime spitsen zich toe op:

- pensioenen: een van het Rijk afwijkend pensioenregime betekent potentieel een grote kostenfactor, afhankelijk van opgebouwde rechten, dekkingsgraad, etc.
- loongebouw/functiewaardering en arbeidsduur: een verschil in de structuur van het loongebouw, afwijkende arbeidsduur en/of de systematiek van functiewaardering kan tot grote risico's leiden. Zo is berekend dat overkomst van het UWV-personeel naar het Rijk (als gevolg van omvorming tot een agentschap) ruim 40 miljoen euro per jaar zou kosten;
- risico ontslaguitkeringen: overgang naar het ARAR-regime levert aan werkgeverslasten een meevaller op van 1,7 procent van de loonsom, omdat de rijksoverheid eigenrisicodrager is voor ontslaguitkeringen en dus geen premies afdraagt. Dit voordeel kan gemakkelijk teniet worden gedaan en in meerkosten omslaan indien door forse personeelsreductie - door afname van diensten en/of door taakstellingen - het sociaal beleid geheel voor eigen rekening komt.

Welke oplossingen zijn mogelijk?
Bij pensioenen kan een waardeoverdracht plaatsvinden, maar dat kan om forse bedragen gaan. Bij de overgang van CWI (Centrale organisatie voor Werk en Inkomen) naar het UWV per 1 januari 2009 is afgesproken dat de opgebouwde pensioenrechten inclusief de jaarlijkse indexatie van de CWI-medewerkers bij het ABP zouden blijven. Daarmee zijn kosten van een collectieve overdracht van circa € 70 miljoen voorkomen. De opbouw van de toekomstige pensioenrechten van de CWI-medewerkers die voor 1950 zijn geboren, is bij het ABP gebleven. Alle overige medewerkers zijn overgegaan naar het pensioenfonds UWV. Dit voorbeeld illustreert hoe lastig deze pensioenproblematiek kan zijn:
- de pensioenopbouw moet vergelijkbaar zijn;
- pensioenfondsen moeten over een voldoende dekkingsgraad beschikken;
- pensioenfondsen moeten bereid zijn aan een maatwerkoplossing mee te werken;
- pensioenpremies moeten vergelijkbaar zijn.

Zijn de bovenstaande condities niet in te vullen, dan is een van het ABP afwijkend pensioenregime een forse potentiële kostenfactor, die per casus becijferd moet worden en onderhandelingen vergt met bonden en pensioenfondsen.

Uit de inventarisatie blijken rechtspositionele verschillen in beloning en functiewaardering, die bij een overgang nader onderzocht moeten worden aan de hand van één-op-één pakketvergelijkingen van de arbeidsvoorwaarden. De verschillen in beloning en functiewaardering zijn vermoedelijk ontstaan bij zbo's die in hun eigen rechtspositieregime een ontwikkeling hebben ingezet waarbij men zich meer heeft gespiegeld aan de marktsector en de lokale arbeidsmarktsituatie. Het ligt in de rede om bij de verdere ontwikkeling van beloning en functiewaardering bij de rijksoverheid te bezien of een aanpassing van beloning en functiewaardering aan de marktsector mogelijk is. Daarmee kunnen de transitie-

kosten worden beperkt als het personeel van een zbo onder de rechtspositie van het Rijk komt te vallen en de uitzonderingspositie op grond van art. 15 Kaderwet wordt beëindigd. Om in de huidige situatie bij de overgang van zbo-specifieke arbeidsvoorwaarden naar het ARAR-regime de transitiekosten beperkt te houden is het in ieder geval van belang de waardering van de zbo-functies in het functiewaarderingssysteem van het Rijk nauwkeurig uit te voeren. Tevens kan parallel als mogelijk alternatief de optie worden onderzocht om uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid (à la Defensie) als een aparte sector te beschouwen met een eigen loongebouw.

Het risico van ontslaguitkeringen treedt vooral op bij zbo's met een forse personeelsreductie, waarbij overgang naar het ARAR-regime tot veel ontslaguitkeringen voor eigen risico van de overheid kan leiden. Zodra een meerjarig stabiele situatie zich aandient, is dit een overzichtelijk risico, omdat na overgang naar de rechtspositie van rijksambtenaren de huidige werkgeverspremie wegvalt. Bij de ontslaguitkeringen zal het verschil tussen de regimes minder worden naar de mate waarin de rechtspositie van rijksambtenaren geharmoniseerd wordt met de marktsector.

De geschetste oplossingsmogelijkheden vergen nadere studie. Op termijn is een aanpassing van beloning en functiewaardering aan de marktsector nodig om de transitiekosten te beperken; en anders biedt de optie van een aparte cao voor de uitvoeringsorganisaties van de overheid wellicht perspectief. Immers, omvorming van zbo's in agentschappen en omgekeerd kan zich in de toekomst blijven voordoen. Indien beide typen organisaties onder het zelfde regime worden gebracht, kunnen dergelijke transities zonder extra (personeels)kosten worden uitgevoerd.

4.4 Participatie van het maatschappelijk veld

Veel zbo's kennen een nauwe betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Vaak ligt de oorsprong hiervan in een geschiedenis van toenemende overheidsbemoeienis met taken die vroeger werden uitgevoerd door maatschappelijke organisaties. Het delen van de verantwoordelijkheid had daarbij ook een praktische kant: door de medeverantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties kon het zbo gebruik maken van de expertise en netwerken die voorheen opgebouwd waren door die maatschappelijke organisaties.
Geleidelijk heeft de overheid ook oog gekregen voor mogelijke risico's van deze constructie. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie Kohnstamm (zie paragraaf 2.1) werden al maatregelen aangekondigd om belangenverstrengeling en afwenteling van lasten op de samenleving tegen te gaan. Sinds die maatregelen in werking zijn getreden, treden bestuurders die zijn voorgedragen door maatschappelijke organisaties niet meer op als vertegenwoordigers van hun organisatie, maar nadrukkelijk zonder last of ruggespraak. De voordracht door de maatschappelijke organisaties dient dan niet langer het doel van representatie, maar uitsluitend het doel van aandragen van relevante expertise. Dat doel kan ook op andere manieren worden gerealiseerd. Voorop moet staan dat deelname aan bestuurlijke gremia bij zbo's (raden van bestuur, raden van advies, audit committees) gebaseerd moet zijn op onafhankelijke deskundigheid. De onafhankelijkheid van de deskundigen moet borgen dat er door het zbo alleen in het algemeen belang wordt gehandeld, en niet in deelbelangen.

De participatie van maatschappelijke organisaties is ook op andere manieren vorm te geven: aparte kamers voor beroepsgroepen, klantenpanels, cliëntenraden etc. Aanbevolen wordt deze instrumenten ten volle te benutten, om ervoor te zorgen dat zbo's voeling houden met de relevante maatschappelijke sectoren.

5 Adviezen en slotbeschouwing

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste adviezen uit de vorige hoofdstukken samen en formuleren we een aantal aanvullende adviezen. De adviezen met betrekking tot de zbo-status van de huidige zbo's komen aan de orde in paragraaf 5.1. Paragraaf 5.2 gaat in op de governance. In paragraaf 5.3 formuleren we een aantal voorstellen tot wijziging van de Kaderwet zbo's. In paragraaf 5.4 besluiten we dit deel van het rapport met een slotbeschouwing.

5.1 De zbo-status

Het aantal zbo's kan worden gehalveerd conform de voorstellen in hoofdstuk 3. Deze worden in deel B van dit rapport verder uitgewerkt.

Handhaving van de zbo-status is noodzakelijk als de taken onafhankelijk van de minister moeten worden uitgevoerd. In een aantal gevallen wordt dit onderstreept door internationale verplichtingen die ons land is aangegaan om bepaalde taken op afstand van de verantwoordelijke minister te organiseren.

Participatie van maatschappelijke organisaties is geen goede reden meer om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. Die maatschappelijke participatie kan ook op andere manieren worden vormgegeven.

Regelgebonden uitvoering dient als regel te worden ondergebracht in agentschappen, ambtelijke diensten of andere organisatievormen onder directere ministeriële verantwoordelijkheid.

Het onderzoek heeft wel een nieuw motief opgeleverd voor het instellen van zbo's en het behouden van de zbo-status. In toenemende mate decentraliseert het Rijk taken naar gemeenten. Bepaalde onderdelen van daarmee verbonden werkzaamheden worden om doelmatigheidsredenen door die gemeenten vaak weer uitbesteed (bijvoorbeeld taken op het gebied van de administratieve afhandeling van uitkeringen of verstrekkingen). Een organisatie die bij uitstek in de positie zit om dergelijke taken doelmatig uit te voeren, is de uitvoeringsorganisatie die vóór de decentralisatie de taken uitvoerde voor het Rijk. Als die uitvoeringsorganisatie een agentschap of ambtelijke dienst van een ministerie is, zou er een spanning ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van een college van B&W voor de correcte uitvoering van gemeentelijk beleid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsorgaan. Een zbo-status is in dergelijke gevallen te verkiezen.
De mogelijkheid om grote doelmatigheidswinst te realiseren door taken voor meerdere overheidslagen te combineren, biedt voldoende legitimatie voor een bestaand zbo om de zbo-status te behouden. Het kan zelfs in specifieke omstandigheden (wanneer taken van het Rijk gedecentraliseerd zijn naar provincies of gemeenten) een reden zijn voor de instelling van een eventueel op te richten nieuw zbo. Overigens geldt ook bij uitvoering van taken voor meer overheidslagen dat het zbo aan de eisen van de Kaderwet zal moeten voldoen.

Bij de afweging of een reeds bestaand zbo moet worden omgevormd, spelen ook praktische argumenten een rol. Met name hoge transitiekosten zijn een reden om er (vooralsnog) van af te zien. Nader onderzoek is nodig naar de mogelijkheden om die transitiekosten in de toekomst eventueel te beperken. Dat nader onderzoek zal zich met name moeten richten op de vraag hoe de personeelskosten in de diverse organisatievormen meer met elkaar in balans gebracht kunnen worden. Daarbij verdient ook de optie van een aparte cao voor alle uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid nadere uitwerking.

Nader onderzoek wordt ook aanbevolen naar de wijze waarop private deeltijd-zbo's in de diverse sectoren zijn gepositioneerd. Deze zbo's zijn buiten de scope van dit onderzoek gehouden, omdat hierbij andere vraagstukken spelen dan de vraag naar de zbo-status. In de meeste gevallen gaat het om keuringsinstanties. De wijze waarop zij worden aangewezen en de reikwijdte van hun openbaar gezag loopt uiteen. De verschillen tussen de sectoren lijken niet goed te verklaren, en voor zover viel na te gaan is hier nog geen vergelijkend onderzoek naar gedaan. Zo'n onderzoek zou nieuwe inzichten kunnen opleveren met betrekking tot de meest effectieve en efficiënte wijze waarop de uitvoering van de betreffende taken kan worden georganiseerd.

5.2 De governance

De relatie tussen ministers (c.q. departementen) en zbo's is op dit moment veelal onvoldoende helder. De Algemene Rekenkamer heeft herhaaldelijk vastgesteld dat het ontbreekt aan een eenduidig wettelijk kader voor de verantwoording door en het toezicht op zbo's. In hoofdstuk 4 zijn voorstellen gedaan voor een meer uniforme invulling van de governance. Gepleit wordt voor een heldere invulling van de rollen van eigenaar/ toezichthouder, opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij de invulling van die rollen gaat het om ontwikkeling van bijpassende, adequate instrumenten, zoals Audit Committees, jaarbrieven en andere instrumenten die gehanteerd worden in de planning & control-cyclus (zie paragraaf 4.1). Bij een aantal zbo's zijn deze instrumenten al in gebruik. Het is van belang om de ervaringen hiermee te bundelen en gezamenlijk tot verdere ontwikkeling van deze instrumenten te komen. De minister voor Wonen en Rijksdienst kan hierbij een stimulerende, coördinerende rol vervullen. In de governance is dringend behoefte aan een professionaliseringsslag, aan beide zijden van de relatie tussen departement en zbo.

Om verwarring te voorkomen wordt verder voorgesteld om de Raden van Toezicht, in elk geval bij de publiekrechtelijke zbo's, op te heffen. Deze zbo's kunnen er desgewenst voor kiezen om zich te laten bijstaan door een Raad van Advies. Een dergelijke raad kan niet in de plaats treden van de minister, maar heeft louter een interne adviesfunctie.

Indien een zbo taken uitvoert voor meerdere departementen of meerdere overheden, dient één van de betrokken departementen of overheden op te treden als eigenaar. Deze eigenaar neemt de zorg voor de kwaliteit en continuïteit voor zijn rekening. Als het zbo voor meer overheidslagen werkt en door het Rijk in het leven geroepen is, ligt het voor de hand om de eigenaarsrol te beleggen bij de minister, die deze rol in de praktijk bij mandaat zal opdragen aan de (eventueel plaatsvervangend) secretaris-generaal. In deze rol doen de risico's van belangentegenstellingen tussen de diverse overheden waarvoor taken worden uitgevoerd, zich minder gevoelen.
Eventueel kan de betrokkenheid van andere opdrachtgevers (andere departementen of andere overheden) vormgegeven worden in aparte overleggremia, waarin de eigenaar wordt ondersteund in zijn rol. Het feit dat het zbo voor meerdere departementen of overheden werkt, uit zich in meerdere opdrachtgevers, die hun opdrachten na overleg met het zbo vastleggen in opdrachtgeversbrieven of andere documenten. Het is de taak van het zbo en van de eigenaar om daarbij te bewaken dat de optelsom van opdrachten uitvoerbaar is.

Op grond van de Kaderwet zbo's bepaalt de minister bij de publiekrechtelijke zbo's de bezoldiging of schadeloosstelling van de bestuurders. Geadviseerd wordt om dat ook zo te regelen bij privaatrechtelijke zbo's die hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren. Overigens gaan de meeste adviezen over deze zbo's (zie paragraaf 3.5) al in de richting van omvorming in publiekrechtelijke zbo's, zodat het vaststellen van de bezoldiging van de bestuurders vanzelf onder de bevoegdheid van de minister komt te vallen.

5.3 Aanpassingen in de Kaderwet zbo's

De bevindingen van dit onderzoek geven aanleiding tot het advies om de Kaderwet zbo's op een aantal aspecten aan te vullen of te wijzigen.

Instellingsmotieven
Uit het onderzoek blijkt dat het 'participatiemotief' en het motief 'regelgebonden uitvoering' niet langer valide zijn als basis voor de instelling van zbo's. Bij het participatiemotief gaat het om het borgen van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de afwegingen die een zbo in zelfstandigheid maakt. Naar de huidige inzichten moeten die zelfstandige afwegingen van een zbo primair gemaakt worden door onafhankelijke deskundigen. Het is niet de bedoeling dat het maatschappelijk middenveld het bestuur overneemt van de verantwoordelijke minister. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld valt ook op andere manieren vorm te geven.

Aan de validiteit van het motief 'regelgebonden uitvoering' wordt al langer getwijfeld. Al in 1994 kwam de Commissie Sint tot de conclusie dat de (toen pas ingevoerde) vorm van een agentschap zich prima leent voor de organisatie van regelgebonden werkzaamheden in een efficiënte uitvoeringsorganisatie. Ook het hier gepresenteerde onderzoek komt tot dezelfde conclusie. Voorgesteld wordt daarom om 'participatie' en 'regelgebonden uitvoering' als motieven voor het instellen van nieuwe zbo's uit de Kaderwet te schrappen.

Het onafhankelijkheidsmotief zou aangescherpt kunnen worden: het gaat erom dat het zbo onafhankelijk opereert ten opzichte van de verantwoordelijke minister. Dit is de interpretatie die gehanteerd wordt sinds de kabinetsreactie (2005) op het rapport van de Commissie Kohnstamm. Niet zozeer de hiervoor benodigde expertise is relevant (zoals de tekst van de Kaderwet lijkt te suggereren), als wel de aard van de taken die door het zbo uitgevoerd worden.

Daarnaast zijn in dit onderzoek mogelijke andere overwegingen voor de zbo-status getoetst. Daarvan leent één motief zich voor verankering in de Kaderwet: de uitvoering van werkzaamheden voor meer overheidslagen. Indien de uitvoering van overheidstaken (aanzienlijk) doelmatiger kan worden georganiseerd door de uitvoering van taken van het Rijk te combineren met werkzaamheden in het kader van naar andere overheden (gemeenten of provincies) gedecentraliseerde taken, dan is dat een krachtig argument om de uitvoering in een zbo te beleggen. Door te kiezen voor de zbo-status wordt voorkomen dat er spanning ontstaat tussen de verantwoordelijkheid van een college van B&W voor de correcte uitvoering van gemeentelijk beleid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsorgaan.
In aanvulling hierop verdient het aanbeveling om te onderzoeken of de Kaderwet wellicht belemmeringen bevat voor de uitvoering van taken door zbo's voor meerdere overheidslagen. Naar verwachting valt nog veel doelmatigheidswinst te boeken (met name voor gemeenten) indien over de overheidslagen heen gekeken wordt naar de meest doelmatige organisatie van publieke taakuitoefening.

Vernietigingsbevoegdheid
Artikel 22 van de Kaderwet bepaalt dat de verantwoordelijke minister een besluit van het zbo kan vernietigen. Uiteraard dient hiermee terughoudend omgegaan te worden. In het debat in de Eerste Kamer over de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) speelde dit artikel een belangrijke rol. De Senaat was bevreesd dat dit artikel afbreuk zou doen aan de onafhankelijkheid van de ACM. Omdat die onafhankelijkheid ook internationaal van groot belang is, dient de wetgever naar het oordeel van de Senaat extra terughoudend te zijn met mogelijkheden voor de minister om te interveniëren. Om dit probleem in de toekomst te ondervangen, zou artikel 22 van de Kaderwet aangevuld kunnen worden

met een bepaling dat de minister geen besluiten kan vernietigen van een zbo dat op grond van een Europese richtlijn zijn werk zelfstandig moet uitvoeren.

Audit Committee
De overwegingen met betrekking tot de governance van zbo's leiden tot het advies om bij de zbo's met een grote omvang of met bijzondere risico's een Audit Committee verplicht te stellen. Deze verplichting dient verankerd te worden in de Kaderwet. Daarbij kan tevens bepaald worden dat de minister gaat over de benoeming van de (minimaal twee) externe leden in het Audit Committee. Het zbo gaat zelf over de aanwijzing van de overige leden.

Begroting en verantwoording
In paragraaf 4.1 concludeerden we dat het gewenst is tot een grotere harmonisatie te komen van de cyclus van begroting en verantwoording bij zbo's. De Kaderwet is blijkbaar op meerdere manieren te interpreteren als het gaat om de wijze waarop de begroting tot stand komt en de wijze waarop het zbo zich verantwoordt. Aanscherping van de Kaderwet is gewenst.

Consequente definities
Een laatste aandachtspunt richt zich niet op wijziging van de Kaderwet, maar op het consequent hanteren van de definities uit die wet. De Kaderwet definieert een zbo als 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister'. Het is in het licht van deze definitie niet goed te begrijpen dat het zbo-register ook organisaties bevat die geen openbaar gezag uitoefenen, en zelfs organisaties die (naar huidig inzicht) geen overheidstaken uitvoeren. Het zbo-register dient aangepast te worden aan de definitie van de wet.

5.4 Slotbeschouwing

Tot besluit van dit deel wordt in het onderstaande een aantal overwegingen geformuleerd die in het verdere debat en in de besluitvorming een rol zouden kunnen spelen:

- Elke minister, c.q. elk departement maakt uiteindelijk eigen afwegingen met betrekking tot de instelling en vormgeving van zbo's. Dit heeft de afgelopen jaren tot een grote verscheidenheid geleid, zowel in de inrichting als de aansturing. Dit onderzoek beoogt bij te dragen aan meer transparantie en harmonisering. Om die transparantie en harmonisering te dienen verdient het aanbeveling om de minister voor Wonen en Rijksdienst een sterke coördinerende rol te geven bij de uitwerking van dit rapport.

- Omvorming van zbo's naar agentschappen leidt tot een groter aantal departementsambtenaren. Dat lijkt op het oog strijdig met het streven naar vermindering van het aantal ambtenaren, maar is irrelevant voor de totale omvang van de overheid (want zbo's zijn ook onderdeel van de overheid). Sterker, door opvolging van de adviezen gericht op samenvoeging van zbo's of uitvoerende apparaten wordt de overheid als geheel kleiner.

- Dit onderzoek richtte zich niet op de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Omvorming van een zbo in bijvoorbeeld een agentschap hoeft ook geen gevolgen te hebben voor de dienstverlening. Er zijn genoeg agentschappen en ambtelijke diensten die in de kwaliteit van de uitvoering de vergelijking met zbo's aankunnen. De gedane voorstellen voor clustering van zbo's en voor samenvoeging van ondersteunende apparaten bieden wel aanknopingspunten om tot betere dienstverlening te komen. Clustering en samenvoeging leiden tot een meer doelmatige uitvoering,

maar ook tot een bundeling van expertise, die verdere professionalisering mogelijk maakt. Bij een verstandige vormgeving van deze fusieprocessen biedt dat over de volle breedte bezien beslist mogelijkheden om de dienstverlening aan de burger te verbeteren.

- Een beperking van het onderzoek is dat het vraagstuk van de zbo-status nadrukkelijk bezien is vanuit de bestaande zbo's. Er is geen integrale doorlichting uitgevoerd op het totaal aan uitvoeringsorganisaties van de (rijks)overheid. Andere onderzoekers werken als uitvloeisel van het regeerakkoord aan andere aspecten van het functioneren van de overheid, bijvoorbeeld de samenhang binnen ketens van verwante uitvoeringsorganisaties. Het is in eerste instantie aan het overleg van secretarissen-generaal en uiteindelijk aan het kabinet en het parlement om daar aandacht aan te besteden. Er is wel getracht dergelijke fricties te voorkomen, door uitwisseling van inzichten met andere, verwante verkenningen.

- Het onderzoek heeft meer helderheid gebracht over de goede afbakening tussen enerzijds uitvoeringstaken van de overheid die echt onafhankelijk gepositioneerd moeten blijven en anderzijds uitvoeringstaken waar de minister integraal aanspreekbaar is op zijn verantwoordelijkheid. Het is nu zaak om de bestaande verhoudingen in overeenstemming te brengen met deze inzichten, zodat helder is waarop een minister aanspreekbaar is en waarop niet.

- In de gesprekken over de omvorming van zbo's tot (bijvoorbeeld) agentschappen, werd meermalen het argument naar voren gebracht dat de minister na zo'n omvorming verantwoordelijk zou worden voor elke individuele beslissing die het agentschap neemt. De praktijk van de Belastingdienst (een ambtelijke dienst die integraal onderdeel is van het departement van Financiën) bewijst dat dat niet het geval hoeft te zijn. Indien men de verantwoordelijkheid van de minister niet zo ver wil laten gaan (en daar is in tal van situaties veel voor te zeggen), dan dient men wel gerichte maatregelen te treffen. In het geval van de Belastingdienst is de verantwoordelijkheid voor de individuele belastingaanslagen in de wet opgedragen aan de belastinginspecteur (die dan ook optreedt als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht). Als een minister zich zou willen bemoeien met een individuele aanslag, dan krijgt hij van zijn ambtenaren te horen dat dat in strijd is met de wet; hij gaat er niet over. Bij omvorming van zbo's in agentschappen dient per geval afgewogen te worden of de verantwoordelijkheid van de minister zich dient uit te strekken tot het individuele geval, en zo niet, welke wettelijke maatregelen genomen moeten worden om dat goed te regelen.

Deel B: adviezen per zbo

In dit deel wordt ingegaan op de zbo-status van de afzonderlijke zbo's, geordend per departement. Bij de bespreking worden de volgende rubrieken gehanteerd:

- welke minister is verantwoordelijk en wie is op het departement (namens de minister) eigenaar en opdrachtgever?
- wat is de doelstelling en/of wat zijn de taken van het zbo?
- wat is het (impliciete of expliciete) instellingsmotief, in termen van de drie instellingsmotieven uit de Kaderwet zbo's? (Zie paragraaf 1.3 voor deze instellingsmotieven.)
- wat is de rechtsvorm? Gaat het om een publiekrechtelijk zbo? Met of zonder eigen rechtspersoonlijkheid? Of gaat het om een privaatrechtelijk zbo? (In dat laatste geval is er per definitie sprake van eigen rechtspersoonlijkheid.)
- is de Kaderwet zbo's van toepassing? Indien ja, zijn er uitzonderingen gemaakt op bepaalde artikelen? Welke artikelen?
- bij de publiekrechtelijke zbo's: zijn er in de rechtspositie van het personeel afwijkingen ten opzichte van de rechtspositie bij het Rijk? (Voor de privaat-rechtelijke zbo's is deze vraag niet relevant; het personeel bij deze zbo's kent per definitie een eigen rechtspositie.)
- is er een Raad van Toezicht?
- wat is de personeelsomvang en het budget?
- wat is de uitkomst van de 'comply'-fase, ofwel tot welke conclusie leidt de beslisboom? Zie voor een toelichting op de beslisboom paragraaf 1.6 van deel A en bijlage 2 in deel C.
- welke overwegingen zijn behandeld en gewogen in de 'explain'-fase?
- als laatste: het advies.

De zbo's van het ministerie van BZK

1	**Huurcommissie**
Ministerie	BZK. Het eigenaarschap, namens de minister voor Wonen en Rijksdienst, is belegd bij de DG WB. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de directeur Woningmarkt.
Taakomschrijving/Doel	De Huurcommissie doet uitspraak bij geschillen tussen de huurder en de verhuurder over de huurprijs, het onderhoud en de servicekosten. Ook toetst de commissie de redelijkheid van de huur bij aanvraag van een huurtoeslag bij de Belastingdienst. Een uitspraak van de Huurcommissie is bindend. Met ingang van 2012 beslecht de Huurcommissie ook geschillen in het kader van de Wet op het Overleg Huurders Verhuurder (WOHV).
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid bij geschillenbeslechting. Bij het doen van uitspraken moet de mogelijkheid van politieke beïnvloeding worden uitgesloten.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid). De aansprakelijkheid ligt bij het ministerie. De omvang van het aansprakelijkheidsrisico hangt mede af van de kwaliteit van de geschillenbeslechting. Ervan uitgaande dat die in orde is, kan het risico op laag worden ingeschat. Uit de praktijk blijkt dit ook. De uitvoerende taken zijn ondergebracht in het agentschap Dienst van de Huurcommissie. Dit agentschap wordt (groten)deels budgetgefinancierd door BZK en deels gefinancierd uit legesvergoedingen voor geschillenbehandeling (tarieffinanciering).
Kaderwet van toepassing	Ja, met een afwijking ten aanzien van de vernietigingsbevoegdheid door de minister (artikel 22). Deze strekt zich niet uit tot de uitspraken, de adviezen en de verklaringen van de Huurcommissie en de voorzitter.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee, er is wel een Raad van Advies.
Fte & apparaatsbudget	Het zelfstandig bestuursorgaan Huurcommissie bestaat uit een bestuur (2 fte), zittingsvoorzitters (formatief 10 fte, de bezetting is afhankelijk van de zaaklast en is ultimo 2012 6 fte) en zittingsleden (omvang afhankelijk van de zaaklast, ultimo 2012 waren er 58 zittingsleden benoemd). Het bestuur geeft leiding aan de Huurcommissie en de Dienst van de Huurcommissie. De Huurcommissie houdt zitting op een aantal locaties in het land. De Raad van Advies geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het bestuur over het uitvoeringsbeleid en de werkwijze van de Huurcommissie. De raad bestaat uit negen leden: drie huurdersleden, drie verhuurdersleden en drie onafhankelijke leden. De Huurcommissie wordt ondersteund door de Dienst van de Huurcommissie (DHC), een agentschap van BZK. Totale apparaatsuitgaven in 2011: 14,8 miljoen euro. Totale omzet: 19,2 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo, onderdeel van de Staat (conform huidige situatie).

Explain

Relevante overwegingen:

- de werkzaamheden van de Huurcommissie (BZK) en Grondkamers (EZ) lijken sterk op elkaar, zowel naar inhoud als werkprocessen. Onderzocht is of dit ook geldt voor de werkzaamheden van de Waarderingskamer (ministerie van Financiën), maar deze verschillen door het interbestuurlijke karakter ervan te veel van de werkzaamheden van de Grondkamers en de Huurcommissie;
- de ondersteunende werkprocessen zijn bij beide organisaties (Huurcommissie en Grondkamers) onderwerp van digitalisering, centralisatie en standaardisatie;
- een eventuele samenvoeging van de Huurcommissie en de Grondkamers vraagt om helderheid omtrent de positie van de betrokken departementen: hoewel opdrachten van beide departementen komen, dient één van de departementen te worden aangewezen als eerstverantwoordelijke voor het toezicht op het functioneren van de organisatie (eigenaarschap). Het zbo functioneert dan onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de daartoe aangewezen minister, terwijl de opdrachten vanuit twee departementen worden verstrekt;
- er loopt een evaluatie van het Pachtrecht (het werkterrein van de Grondkamers);
- de transitiekosten ten gevolge van afwijkende personeelskosten (cao en pensioenen) zullen laag zijn. De transitiekosten zullen vooral bestaan uit reorganisatiekosten, personele kosten, eventuele verhuiskosten (de Huurcommissie en de Grondkamers zijn op dit moment op verschillende locaties gehuisvest) en aanpassingen in ICT-systemen. Verwacht wordt dat op termijn de doelmatigheidswinst groter is dan de hoogte van de transitiekosten.

Advies

- **De werkzaamheden van de Huurcommissie (BZK) en de Grondkamers (EZ) vertonen aanzienlijke overeenkomsten, zowel wat inhoud als werkprocessen betreft. Rekening houdend met de lopende evaluatie van de Pachtwet ligt een samengaan van Huurcommissie en Grondkamers dan ook in de rede.**
- **Op bestuurlijk niveau kan één zbo worden gevormd. Dit zbo behoeft, evenals in de huidige situatie van de Grondkamers, geen eigen rechtspersoonlijkheid.**
- **De ondersteunende werkprocessen zouden kunnen worden samengevoegd en vervolgens kunnen samengaan met het bestaande agentschap (DHC).**
- **Indien dit door betrokkenen nodig wordt geacht, kunnen voor de afzonderlijke hoofdprocessen op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen worden ingericht.**
- **Het is wenselijk dat de bestuurlijke gremia bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

2	**Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)**
Ministerie	BZK. Het eigenaarschap, namens de minister van BZK, is belegd bij de DGBK. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de directeur APS.
Taakomschrijving/Doel	Uitvoering en beheer (namens de ministers van BZK en VWS) van een veelheid van regelingen van overzeese pensioenen alsmede de Algemene Oorlogsongevallenregeling.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, ten opzichte van de Staat der Nederlanden.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (stichting, eigen rechtspersoonlijkheid). Aansprakelijkheid: ligt bij de stichting zelf. Omvang van het risico is laag: het is een aflopende regeling. Financiering: budgetgefinancierd via de begroting van BZK.
Kaderwet van toepassing	Nee (in verband met de tijdelijkheid van de regeling).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Raad van Beheer (drie leden en een ambtelijk secretaris). De uitvoering is sinds 1976 ondergebracht bij ABP/Loyalis. Kosten 2011: 2,4 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	• Er is een overeenkomst in de aard van de taken van de SAIP, de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en de Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR). De laatste twee organisaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. • Er vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheid om de uitvoering van de taken van de SAIP samen met de uitvoering van de taken van de PUR en de CAOR gebundeld onder te brengen bij de SVB (de uitvoering van de PUR is al ondergebracht bij de SVB). • Er kan dan één nieuw zbo worden opgericht, waarin de besturen van de SAIP, de PUR en de CAOR opgaan. Dit zbo kan aparte kamers instellen voor de werkzaamheden van de SAIP, de PUR en de CAOR. • Een deel van het werk van de SAIP wordt uitgevoerd door de pensioenuitvoeringsorganisatie APG. Het gaat hierbij om specialistische expertise van de uitvoering van de overzeese pensioenen en de AOR (de Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië). Inzet moet zijn deze expertise te behouden indien de uitvoering bij de SVB wordt ondergebracht. • Zorgvuldigheid is nodig bij het inrichten van het nieuwe zbo om de herkenbaarheid van de kamers te borgen. • Bij bundeling moet de rechtsvorm ook aangepast worden: van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk zonder eigen rechtspersoonlijkheid (onderdeel van de Staat). Gezien de omvang gaat het om minimale transitiekosten. • Als een samengaan met de PUR en de CAOR eventueel niet doorgaat, valt nog te overwegen om de pensioenrechten af te kopen.

Advies	**Bundelen met verwante organisaties (PUR, CAOR) in een publiekrechtelijk zbo met aparte kamers voor de afzonderlijke regelingen. De uitvoering onderbrengen bij de SVB. De eigen rechtspersoonlijkheid kan vervallen, aangezien risico's voor de Staat (aansprakelijkheid bij fouten) gering zijn.**

3	**Bureau Architectenregister**
Ministerie	BZK. Het eigenaar- en opdrachtgeverschap, namens de minister van BZK, is belegd bij de SG.
Taakomschrijving/Doel	• De hoofdtaak van het Bureau Architectenregister is het beheer van het architectenregister. • Het Bureau neemt de in de Europese richtlijn bedoelde besluiten omtrent de erkenning van de titel die bij de opleiding behoort van de persoon die heeft verzocht om te worden ingeschreven in het register. • Het Bureau verleent administratieve bijstand aan examen-commissies. • Het Bureau verstrekt informatie over de voorschriften. • Het Bureau verstrekt gegevens uit het register.
Instellingsmotief	Participatie en onafhankelijkheid. De wettelijke grondslag is de Wet op de architectentitel, die dient ter uitvoering van een Europese Richtlijn. Participatie van maatschappelijke organisaties bij de bestuurstaak is het doorslaggevende argument om de uitvoering van de Wet op de architectentitel op afstand te organiseren.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Aansprakelijkheid: ligt bij het Bureau zelf. Risico: laag. Financiering: tariefgefinancierd door beroepsgroep.
Kaderwet van toepassing	Ja. De bevoegdheid tot het stellen van nadere beleidsregels (artikel 21) geldt ook voor de ministers van EZ en OCW, voor wat betreft taakuitoefening op het gebied van tuin- en landschapsarchitecten en interieurarchitecten. Bij de oprichting in 2011 is een bepaling opgenomen om de rechtspositie van het personeel dat bij de eerdere organisatie (Stichting Bureau Architectenregister) in dienst was bij de overgang van de private naar de publieke organisatie veilig te stellen. Voor nieuw personeel geldt deze uitzondering niet.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	7,5 fte. Totale lasten 2011: 1,1 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 5: publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	• De mogelijkheid van horizontale clustering op taak in de vorm van een beroepenregistratieautoriteit wordt overwogen: het apparaat in de vorm van een agentschap, het bestuur als zbo, met aparte kamers voor de afzonderlijke beroepsgroepen. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de borging van de herkenbaarheid van de beroepsgroepen. • Het is van belang dat wijziging niet tot meer kosten leidt: het Bureau Architectenregister is nu efficiënt ingericht en bedruipt zichzelf. Korte en langere termijn dienen daarbij in ogenschouw te worden genomen. • Ook is van belang dat, bij een clustering van taken in een beroepenregistratieautoriteit, het door het Bureau Architectenregister opgebouwde eigen vermogen wordt zekergesteld voor het architectenregister.

Advies

- **Vanwege de overeenkomsten in de werkprocessen van verscheidene zbo's op het terrein van beroepenregistratie ligt horizontale clustering op taak in de rede. Dit kan leiden tot een beroepenregistratieautoriteit, met het bestuur als zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.**
- **Uitvoerende werkzaamheden kunnen ondergebracht worden bij agentschappen met gelijksoortige werkzaamheden, zoals het CIBG (oorspronkelijk: het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg).**
- **Indien dit door betrokkenen nodig wordt geacht, kunnen voor de afzonderlijke hoofdprocessen op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen worden ingericht, waardoor de herkenbaarheid voor de beroepsgroep gewaarborgd wordt.**
- **Het bestuur en de eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**
- **Zo nodig kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de begroting, in verband met bestaande specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld vermogens).**

4	**Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)**
Ministerie	BZK. Het eigenaarschap, namens de minister voor Wonen en Rijksdienst, is belegd bij de DG WBI.
Taakomschrijving/Doel	Toezicht houden op de financiële situatie van woningcorporaties (toegelaten instellingen), saneren van woningcorporaties en projectsteun.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid van beleid en onafhankelijkheid van onder toezicht staande organisaties die zich ontwikkelen tot maatschappelijke ondernemingen (het werk vereist specifieke deskundigheid) (zie TK 2007-2008, 25 268, nr. 54).
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Er is een vergevorderd voornemen om de Kaderwet van toepassing te laten worden, uitgaande van behoud van de zbo-status. De Herzieningswet toegelaten instellingen ligt in de Eerste Kamer. In de (nog in te dienen) novelle op de Herzieningswet toegelaten instellingen wordt voorgesteld de toezichtstaken van het CFV onder te brengen bij het ministerie van BZK, niet als zbo. Alleen de saneringstaak en de projectsteun blijven achter bij het CFV. Het 'nieuwe' CFV wordt onder de Kaderwet gebracht.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	43 fte. Totale lasten 2012: 9 miljoen euro. Financiering door woningcorporaties.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Het kabinet heeft aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer (26 maart 2013, 2013-0000184795) naar aanleiding van het advies van de commissie Hoekstra dat de toezichtstaken bij het departement worden ondergebracht en dat het wenselijk is om voor de saneringstaken van het fonds vast te houden aan de zbo-status. De eigen rechtspersoonlijkheid is nodig om de bijdragen te kunnen innen van de aangesloten woningcorporaties en als fonds te kunnen beslissen over saneringssteun.
Advies	• **De toezichtstaken zullen (op basis van het voorstel van de Herzieningswet, zie de brief van minister Blok) ondergebracht worden bij het ministerie, niet als zbo.** • **Voorlopig kan de saneringstaak worden voortgezet in zbo-vorm, met eigen rechtspersoonlijkheid. Voor de toekomst zou de mogelijkheid van privatisering van de saneringstaak serieus overwogen kunnen worden (in samenhang met een herijking van de positie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw), naar analogie van de voorgestelde privatisering van het Participatiefonds en het Vervangingsfonds bij OCW.**

5	**Kiesraad**
Ministerie	BZK. Het eigenaarschap, namens de minister van BZK, is belegd bij de SG BZK. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DGBK. De leden van de Kiesraad worden bij hun werkzaamheden ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat, dat onderdeel is van BZK, valt onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Kiesraad.
Taakomschrijving/Doel	Als Centraal Stembureau stelt de Kiesraad de uitslag van verkiezingen van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement vast. De Kiesraad is tevens adviescollege van de regering.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechts-persoonlijkheid). Aansprakelijkheid: ligt bij het ministerie. Omvang van het aansprakelijkheidsrisico: laag. Financiering: budgetgefinancierd via de begroting van BZK.
Kaderwet van toepassing	Het wetsvoorstel waarbij de Kaderwet van toepassing wordt, ligt nu in de Eerste Kamer. Uitzonderingen zijn er voor de artikelen 12 (geen benoeming door de minister, de leden worden door de Kroon benoemd), 21 (de minister kan geen beleidsregels geven over de taakuitoefening) en 22 (de minister kan een besluit van de Kiesraad niet vernietigen).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De Kiesraad bestaat uit 7 leden. Het secretariaat is onderdeel van BZK en telt 12 fte. De totale kosten zijn 1,9 miljoen euro. Krachtens beheersafspraken met de SG van BZK is de Kiesraad zelfstandig in personele en materiële zaken.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Handhaven in de huidige vorm (de taak van de Kiesraad past in principe niet bij een andere organisatie, vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid).
Advies	**Handhaven in de huidige vorm.**

6	**Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)**
Ministerie	BZK. Het eigenaarschap, namens de minister van BZK, is belegd bij de DGWB. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de directeur Woningmarkt.
Taakomschrijving/Doel	Bevordering van het eigen-woningbezit, door de uitvoering van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG); BZK is verantwoordelijk voor de financiële achtervang.
Instellingsmotief	Participatie.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Aansprakelijkheid: ligt bij de Stichting zelf. De risico's op het gebied van de bedrijfsvoering (fouten, verkeerde beslissingen) zijn in verhouding tot het (garantie)vermogen van het WEW gering. Financiering: tariefgefinancierd uit premies die geïnd worden bij het afsluiten van de nationale hypotheekgarantie.
Kaderwet van toepassing	Nee. De Stichting is krachtens een uitspraak van de Raad van State bekleed met openbaar gezag. De uitspraak had betrekking op de regels om in aanmerking te komen voor NHG. In 2011 zijn de statuten aangepast, met meer bevoegdheden voor de minister. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee, wel een Raad van Commissarissen (RvC). De bevoegdheden en eisen daarvan en van het bestuur zijn beschreven in de statuten van de stichting. De voorzitter en een lid van de RvC worden benoemd door de minister van BZK. Een ander lid van de RvC wordt benoemd door de minister van Financiën.
Fte & apparaatsbudget	55 fte; totale kosten: 8,6 miljoen euro. Garantievermogen: 741 miljoen euro. Gegarandeerde hypotheken 154 miljard euro.(stand per 31-12-2012).
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk zbo.
Explain	• Door de uitspraak van de Raad van State gelden voor de Stichting de Awb-regels voor besluiten, bezwaar en beroep. De Stichting is bestuursorgaan in de zin van de Awb. • Indien het WEW als zbo aangemerkt moet worden, dan zou deze onder de Kaderwet gebracht moeten worden. • Bij een eventuele verandering van de zbo-status van het WEW dient rekening gehouden te worden met twee randvoorwaarden: er mag geen impact zijn op het EMU-saldo en de EMU-schuld; en het risico voor de Staat mag niet worden vergroot. Het handhaven van de privaatrechtelijke status van het WEW is daarom wenselijk, aangezien de schuldposities saldorelevant zouden worden bij omvorming tot een agentschap. Als het WEW onderdeel uit zou maken van de sector overheid, dan zou het garantievermogen meetellen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. Bovendien zal dan het uitstaande risico van het WEW opgeteld worden bij het risico voor de Staat,

wat een forse toename (het garantierisico van het WEW is vastgesteld op 154 miljard euro) van het directe risico voor de Staat zou betekenen.

- De mogelijkheden bezien om het uitvoerend apparaat onder te brengen in een agentschap (bijvoorbeeld Agentschap NL); het bestuur kan dan zbo blijven. Dit zou een risico kunnen betekenen voor de achtervang van het Rijk. Het Rijk wordt echter pas aangesproken wanneer het buffervermogen van het WEW niet toereikend is om aan de verplichtingen te voldoen. Dit is tot op heden nog nooit gebeurd. Het is de inschatting dat dit ook redelijkerwijs niet te verwachten valt in de (nabije) toekomst.
- Het WEW is vergelijkbaar met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat geen zbo is. Het verdient aanbeveling om de verschillen te onderzoeken en daarbij na te gaan of door een aanpassing van de statuten van het WEW de zbo-status kan worden opgeheven.
- Transitiekosten: zijn afhankelijk van een te maken keuze.

Advies

Het advies bevat twee in de tijd achter elkaar te zetten posities.

- **Volgens de Raad van State heeft de stichting openbaar gezag, en moet zij als zbo worden aangemerkt. Zolang BZK geen maatregelen heeft getroffen die het openbaar gezag aan de stichting ontnemen, verdient het aanbeveling om de zbo-status te beperken tot het bestuur van het WEW. De uitvoering/ondersteuning kan worden ondergebracht bij een bestaand agentschap. Het zbo moet dan onder de Kaderwet worden gebracht.**
- **Met het oog op de toekomst kan de mogelijkheid worden verkend de zbo-status op te heffen. Daarvoor is nodig dat er geen openbaar gezag meer wordt uitgeoefend door het WEW. Het WEW zou dan verder kunnen gaan als private stichting zonder openbaar gezag (het blijft dan wel een rechtspersoon met een wettelijke taak, rwt). Dat betekent dat er geen vorm van garantstelling door de overheid meer kan zijn.**

7	**Keuringsinstanties bouwproducten (cluster)**
Ministerie	BZK. Aanwijzing door de Europese Commissie op voordracht van de minister van BZK. Het eigenaarschap, namens de minister voor Wonen en Rijksdienst, is belegd bij de DGWB. De opdrachtgever (vanuit 'beleid') is de directeur Bouwen. De Raad voor de Accreditatie oefent toezicht uit op de instanties die bouwproducten testen waarvoor een geharmoniseerde norm beschikbaar is (de zogeheten Notified Bodies).
Taakomschrijving/Doel	Het optreden als onafhankelijke keurende instantie voor de CE-markering van bouwproducten of voor bouwproducten waarvoor een geharmoniseerde norm beschikbaar is.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid conform Europese regelgeving (notified bodies). Op basis van Europese regelgeving draagt de minister instanties voor als keuringsinstellingen. Deze instanties moeten daarom als een zbo worden beschouwd, want zij zijn bekleed met openbaar gezag.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd, dat wil zeggen: het gaat om private ondernemingen waarbij de uitvoering van de publieke taak slechts een onderdeel is van de totale bedrijfsvoering. Aansprakelijkheid: ligt bij de Keuringsinstanties zelf. Financiering: markt.
Kaderwet van toepassing	Nee. Niet van toepassing op deze deeltijd-zbo's. Toezicht door Raad van Accreditatie op de Notified Bodies.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Niet van toepassing.
Fte & apparaatsbudget	Door BZK zijn 42 organisaties aangemeld bij de Europese Commissie voor notificatie.
Uitkomst beslisboom	Niet van toepassing.
Explain	• Omdat het om private ondernemingen gaat, is bundeling/ samenvoeging vanuit de overheid niet aan de orde. • De mogelijkheden om de zbo-status te beëindigen zijn onderzocht. De Raad voor Accreditatie is voor de Notified Bodies als toezichthouder aangewezen. Dit doet echter geen afbreuk aan de uitoefening van openbaar gezag door de keuringsinstanties, en dus aan de zbo-status.
Advies	**Er zijn opvallende verschillen tussen de departementen in de positionering en aansturing van keuringsinstanties. Dit verdient nader onderzoek, maar dit valt buiten het kader van deze verkenning.** **Binnen het kader van dit onderzoek ligt het in de rede om de status van deeltijd-zbo (privaatrechtelijk) voorlopig te handhaven.** **Zie paragraaf 3.1 van deel A, onder het kopje 'niet wettelijk aangewezen'.**

De zbo's van het ministerie van EZ

8	**Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Natuur & Regio.
Taakomschrijving/Doel	Het BBL is ingesteld bij de Wet agrarisch grondverkeer (WAG). Op grond van die wet is het BBL belast met het verkrijgen, beheren en weer vervreemden van onroerende zaken voor het Rijk, de provincies en andere overheden, die daarmee overheidsdoelstellingen in het landelijk gebied realiseren.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. De financiering komt van de betrokken departementen en andere overheden.
Kaderwet van toepassing	Nee (geen openbaar gezag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	1 fte (directeur Dienst Landelijk Gebied, DLG). Het BBL heeft geen eigen personeel. Het werk wordt gedaan door medewerkers van de DLG en door onafhankelijke lokale taxateurs die door de DLG worden ingeschakeld. De directeur DLG is door de minister aangewezen als directeur van het BBL. De inzet van DLG-medewerkers voor het BBL vindt doorgaans plaats zonder verrekening.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot een agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, privatiseringsmodaliteit of adviesraad; het zbo heeft een publieke taak maar geen openbaar gezag.
Explain	• Door het ontbreken van openbaar gezag komt de zbo-status te vervallen (zie paragraaf 3.1 van deel A). • Aansluiting bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) ligt voor de hand. Dit past in de beweging dat het RVOB ook met Rijkswaterstaat en ProRail in 2013 plannen uitwerkt om synergievoordelen te behalen door intensivering van de samenwerking bij het beheren en vervreemden van onroerende goederen. • Relevant bij de omvorming van het BBL is de mogelijk verdere decentralisatie van (DLG-)taken naar de provincies. Over het BBL-takenpakket zullen dan afspraken met de provincies moeten worden gemaakt. • De transitiekosten zijn laag. Het BBL omvat slechts 1 fte, afwijkingen op het gebied van cao en/of pensioenen zijn niet relevant, het werk wordt gedaan door medewerkers van de DLG.
Advies	• **Door het ontbreken van openbaar gezag ontvalt aan BBL de zbo-status.** • **Het ligt in de rede om de uitvoering van de BBL-taken te laten samengaan met het Rijksvastgoed- en**

ontwikkelingsbedrijf, dat in het licht van mogelijk verdere decentralisatie van DLG-taken naar provincies ook als shared service-organisatie kan dienen ten behoeve van andere overheden.

9	**Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de directeur Algemene Economische Politiek.
Taakomschrijving/Doel	De CCS is als bestuursorgaan onder meer verantwoordelijk voor het bewaken van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, relevantie, kwaliteit en continuïteit van het statistische programma van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Volgens artikel 25 van de CBS-wet heeft de CCS drie specifieke toezichtstaken met betrekking tot het CBS: • toezicht op de vermindering van de administratieve lastendruk door het CBS voor burgers en bedrijven; • toezicht op de vermijding van mededinging door het CBS met private aanbieders van vergelijkbare diensten die vanuit het oogpunt van marktwerking ongewenst is; • toezicht op het verschaffen van toegang door het CBS tot statistische gegevens voor het doen van statistisch of wetenschappelijk onderzoek.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De CCS hoort bij de rechtspersoon CBS.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 18 (de datum voor de indiening van het jaarverslag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2011: 9 leden. Zij ontvangen een totale schadeloosstelling van € 95.000. Dit bedrag komt ten laste van de begroting van het CBS.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De constructie dat een zbo (de CCS) toezicht houdt op een ander zbo (DG CBS) is een zware inrichting die het ministeriële toezicht op DG CBS te complex maakt. Vereenvoudiging is gewenst waarbij zowel de zbo-taken van het CCS als die van DG CBS recht moet worden gedaan. De rol van de CCS wordt niet genoemd in de zeven Europese verplichtingen[8] die relevant zijn voor de inrichting van het CBS. In de betreffende Europese regels wordt niet gesproken over toezichthoudende organen (en het onafhankelijke karakter daarvan). Ook het vaststellen van de nationale statistische prioriteiten hoeft niet op deze wijze georganiseerd te worden. Het (deels) overhevelen van de taken van de CCS naar DG CBS

[8] Europese statistiekwet (Vo 223/2009), voorgenomen EU-verordening COM (2012) 167, Europese praktijkcode, Verordening (EU) Nr. 1175/2011, Verordening (EU) Nr. 99/2013, Verordening (EU) Nr. 1173/2011, Verordening (EU) Nr. 1173/2011.

stuit niet op Europeesrechtelijke bezwaren. Wel vereisen de Europese regels dat er waarborgen zijn omtrent de onafhankelijkheid, de kwaliteit en de geloofwaardigheid van de statistieken. De taken van het CCS dragen daaraan bij en daarom moet een deel van de CCS-taken wel binnen een nieuwe CBS-structuur worden belegd. Dit vergt echter geen apart orgaan of apart zbo. Bepaalde taken kunnen ook bij het ministerie van Economische Zaken worden belegd.

Er zijn vier opties voor vereenvoudiging die in samenhang met de positionering van DG CBS kunnen worden bezien:

1. de CCS omvormen tot een college met de status van zbo, met vervolgens:
    a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo, onder leiding van de DG, die tevens secretaris is van het college;
    of
    b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap, onder leiding van de DG, die tevens de secretaris is van het college.
2. de taken van de CCS en het DG CBS samenvoegen tot een takenpakket voor de DG of Raad van Bestuur van CBS, met:
    a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo;
    of
    b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap.

De zbo-status voor het bestuur is belangrijk om, mede in het licht van de grote zorgen die de EU heeft over de onafhankelijkheid van de statistische bureaus in het kader van de Eurozone-crisis, tegemoet te komen aan de internationale norm dat statistische gegevens onafhankelijk van de overheid verzameld moeten worden.

De transitiekosten worden als laag beoordeeld: de CCS heeft een geringe omvang en er zijn geen afwijkingen met betrekking tot cao en/of pensioenen.

Advies

Zie DG CBS.

10	**DG Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)**
EZ	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de directeur Algemene Economische Politiek.
Taakomschrijving/Doel	Het verzamelen, ontwikkelen en publiceren van statistieken ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Uitvoering van EU-verordeningen[9].
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk. CBS heeft eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering via de begroting van EZ.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 18 (de datum voor de indiening van het jaarverslag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee (cao-Rijk, ABP).
Raad van Toezicht	De CCS houdt toezicht op DG CBS.
Fte & apparaatsbudget	2012: 1860 fte. De bedrijfslasten bedragen circa € 200 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo, zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Analyse van de zeven Europese verplichtingen[10] die relevant zijn voor de inrichting van het CBS laat zien dat deze verplichtingen uitsluitend eisen stellen aan de onafhankelijkheid van (hoofden van) nationale statistische bureaus. Ook de ontwikkeling, productie en verspreiding van statistieken moet op onafhankelijke wijze gebeuren, zonder politieke inmenging. De verordeningen bepalen niet hoe dit precies moet gebeuren. Op basis van de analyse van de zeven Europese verplichtingen - en mede in het licht van de grote zorgen die de EU heeft over de onafhankelijkheid van de statistische bureaus in het kader van de Eurozone-crisis - is het noodzakelijk dat in ieder geval het bestuur een zbo-status heeft. Ten aanzien van de bedrijfsvoering van het CBS moet een hoge mate van autonomie zijn geborgd. Het is op basis van de Europese kaders cruciaal dat Nederland kan aantonen dat de DG CBS autonoom over de eigen bedrijfsvoering en het beheer kan besluiten. Eventuele garanties daartoe dienen zo transparant en bindend mogelijk te worden vastgelegd. De positionering van DG CBS kan niet los worden gezien van de voorgestelde opheffing van de zbo-status van de CCS (zie bij CCS). Daarbij dienen zich vier opties aan: 1. de CCS omvormen tot een college met de status van zbo, met vervolgens: a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo, onder

[9] http://eur-lex.europa.eu/nl/legis/legis-statistiques.htm.
[10] Europese statistiekwet (Vo 223/2009), voorgenomen EU-verordening COM (2012) 167, Europese praktijkcode, Verordening (EU) Nr. 1175/2011, Verordening (EU) Nr. 99/2013, Verordening (EU) Nr. 1173/2011, Verordening (EU) Nr. 1173/2011.

leiding van de DG, die tevens secretaris is van het college;
of
b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap, onder leiding van de DG, die tevens de secretaris is van het college.

2. de taken van de CCS en het DG CBS samenvoegen tot een takenpakket voor de DG of Raad van Bestuur van CBS, met:
   a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo
   of
   b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap.

Er is geen noodzaak voor een eigen rechtspersoonlijkheid omdat:
- ook zonder eigen rechtspersoonlijkheid er voldoende afstand tot het departement kan worden gehouden.
- vanwege financiering via de begroting de risico-aansprakelijkheid bij de Staat ligt.

De transitiekosten worden als laag beoordeeld: er zijn geen afwijkingen met betrekking tot cao en/of pensioenen.

Advies

- **Bij de besluitvorming over het CBS dient voorop te staan dat de onafhankelijke statistiekvoorziening geborgd moet blijven.**
- **Het is wenselijk om het ministerieel toezicht op het DG CBS te vereenvoudigen. Het ligt in de rede dit te bereiken door de zbo-status van de CCS in de huidige vorm op te heffen.**
- **Geadviseerd wordt om de taken van de CCS en van het DG CBS te laten samengaan, waarbij ook moet worden bezien welke taken van de CCS overgeheveld kunnen worden naar het departement. Dit in het kader van de herijking van de governance zoals besproken in hoofdstuk 4 van deel A. Daarbij kan op basis van nader onderzoek gekozen worden voor één van de volgende vier opties:**
  I. de CCS omvormen tot een college met de status van zbo, met vervolgens:
     a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo, onder leiding van de DG, die tevens secretaris is van het college;
     of
     b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap, onder leiding van de DG, die tevens de secretaris is van het college.
  II. de taken van CCS en DG CBS samenvoegen tot een takenpakket voor de DG of Raad van Bestuur van CBS, met:
     a. het uitvoerend CBS-apparaat binnen het zbo
     of
     b. het uitvoerend CBS-apparaat als agentschap.
- **Op termijn heeft het de voorkeur van het apparaat een agentschap te maken.**
- **Het zbo-deel kan de juridische status publiekrechtelijk zonder eigen rechtspersoonlijkheid krijgen.**
- **Daarnaast verdient het aanbeveling om de toezicht-functie aan te passen bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's, via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor

een Raad van Advies worden ingesteld;
II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
- via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
- instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

11	**College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar en het opdrachtgeverschap zijn belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	Het CTGB oordeelt over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland. Hiermee geeft Nederland uitvoering aan de Europese verordeningen gewasbescherming en biociden.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering vindt grotendeels plaats via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2012: ca. 100 fte, bedrijfslasten circa € 10 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De zbo-status is gerechtvaardigd. De uitvoeringstaken zouden kunnen worden uitgevoerd in agentschapsvorm zodat de zbo-status zich kan beperken tot het college. De transitiekosten worden ingeschat als laag: betrokken medewerkers volgen de cao-Rijk en de pensioenen zijn ondergebracht bij het ABP. Risicoaansprakelijkheid: het CTGB heeft met het departement afspraken gemaakt over de risico-aansprakelijkheid. Het zbo is zelf aansprakelijk bij claims als gevolg van fouten door eigen handelen. In dat geval wordt de financiering tot een bepaalde hoogte gedekt uit de tarieven. Bij claims die te herleiden zijn tot fouten in de wetgeving draagt het CTGB geen aansprakelijkheid. In dat geval wordt de financiering gedekt door de Staat. Het aansprakelijkheidsrisico wordt in relatie tot de reserves als relatief hoog ingeschat. Opheffen van de eigen rechtspersoonlijkheid is onwenselijk. De eigen rechtspersoonlijkheid garandeert dat derden voor schadevergoedingen die het gevolg zijn van fouten in de uitvoering niet bij de Staat aankloppen maar bij het zbo.
Advies	• **Op basis van de noodzaak tot onafhankelijke oordeelsvorming kan de publiekrechtelijke zbo-status voor het college worden gehandhaafd.** • **Vanuit het oogpunt van risicoaansprakelijkheid, waarbij de risico's in relatie tot de reserves als relatief hoog worden ingeschat, is het wenselijk om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven.** • **De uitvoeringstaken van CTGB zouden kunnen worden omgevormd tot een agentschap.**

12	**De i.h.k.v. Metrologiewet art. 11 en 12 erkende keurders en aangewezen instanties (cluster)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	Het optreden als onafhankelijke toetsende instantie bij overeenstemmingbeoordelingen van meetinstrumenten. De werkzaamheden kunnen onder andere omvatten het beoordelen van kwaliteitssystemen, het afgeven van certificaten van type- of ontwerponderzoek en het keuren van meetinstrumenten.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd, dat wil zeggen: het gaat om private ondernemingen waarbij de uitvoering van de publieke taak slechts een onderdeel is van de totale bedrijfsvoering. Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk (deeltijd) zbo.
Explain	Het betreft een deeltijd-zbo.
Advies	• **Er zijn opvallende verschillen tussen de departementen in de positionering en aansturing van keuringsinstanties. Dit verdient nader onderzoek, maar dit valt buiten het kader van deze verkenning. Binnen het kader van dit onderzoek ligt het in de rede om de status van deeltijd-zbo (privaatrechtelijk) vooralsnog te handhaven. Zie paragraaf 3.1 van deel A, onder het kopje 'niet wettelijk aangewezen'.**

13	**Faunafonds**
Ministerie	EZ . Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Natuur & Regio.
Taakomschrijving/Doel	Het toekennen van tegemoetkomingen in door beschermde diersoorten aangerichte schade en het bevorderen van preventieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade door beschermde inheemse diersoorten. Deze taak is vastgelegd in de Flora- en faunawet.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming en participatie van maatschappelijke organisaties.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Sinds 1 januari 2013 zijn de provincies verantwoordelijk voor de financiering van de taken van het Faunafonds.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2011: 9 bestuursleden, 12,5 fte secretariaat, kosten € 800.000. Het personeel is in dienst van EZ.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Besloten is om de taken van het Faunafonds te decentraliseren. EZ zet erop in dat de taken vanaf 1 juli 2014 belegd zijn bij de provincies, inclusief personeel. Het zbo wordt opgeheven.
Advies	• **Vanwege decentralisatie van taken naar de provincies kan het zbo worden opgeheven. Dit kan bij inwerkingtreding van de nieuwe Natuurbeschermingswet, waarvoor momenteel een voorstel bij de Tweede Kamer ligt.**

14	**Grondkamers (cluster)**
Ministerie	EZ . Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Grondkamers hebben als doel het bevorderen van goede pachtverhoudingen in Nederland. Zij toetsen en registreren pachtovereenkomsten en bepalen op verzoek van de pachter of verpachter de pachtprijs. Ze stellen de waarde vast van een pachtobject in verband met het voorkeursrecht van pachters en ze beslissen of de verpachter een ernstige reden heeft om het voorkeursrecht van de pachter te passeren. Ook nemen ze beslissingen over meningsverschillen omtrent voorgenomen wijzigingen in het pachtobject.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, geen eigen rechtspersoonlijkheid. De Grondkamers worden gefinancierd uit tarieven. Er is een bijdrage vanuit de EZ-begroting van 1,5 miljoen euro (2012).
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Vijf kamers, met ieder een voorzitter en minimaal 4 / maximaal 12 leden en een secretaris. Er is één secretariaat voor alle Grondkamers samen. Dat is ondergebracht bij Dienst Regelingen (Agentschap EZ).
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Relevante overwegingen: • de werkzaamheden van de Huurcommissie (BZK) en Grondkamers (EZ) lijken sterk op elkaar, zowel naar inhoud als werkprocessen. Onderzocht is of dit ook geldt voor de werkzaamheden van de Waarderingskamer (ministerie van Financiën), maar deze verschillen door het interbestuurlijke karakter ervan te veel van de werkzaamheden van de Grondkamers en de Huurcommissie; • de ondersteunende werkprocessen zijn bij beide organisaties (Huurcommissie en Grondkamers) onderwerp van digitalisering, centralisatie en standaardisatie; • een eventuele samenvoeging van de Huurcommissie en de Grondkamers vraagt om helderheid omtrent de positie van de betrokken departementen: hoewel opdrachten van beide departementen komen, dient één van de departementen te worden aangewezen als eerstverantwoordelijke voor het toezicht op het functioneren van de organisatie (eigenaarschap). Het zbo functioneert dan onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de daartoe aangewezen minister, terwijl de opdrachten vanuit twee departementen worden verstrekt; • er loopt een evaluatie van het Pachtrecht (het werkterrein van de Grondkamers); • de transitiekosten ten gevolge van afwijkende personeelskosten (cao en pensioenen) zullen laag zijn. De transitiekosten zullen vooral bestaan uit reorganisatiekosten, perso-

nele kosten, eventuele verhuiskosten (de Huurcommissie en de Grondkamers zijn op dit moment op verschillende locaties gehuisvest) en aanpassingen in ICT-systemen. Verwacht wordt dat op termijn de doelmatigheidswinst groter is dan de hoogte van de transitiekosten.

Advies

- **De werkzaamheden van de Huurcommissie (BZK) en de Grondkamers (EZ) vertonen aanzienlijke overeenkomsten. Rekening houdend met de lopende evaluatie van de Pachtwet ligt een samengaan van Huurcommissie en Grondkamers dan ook in de rede.**
- **Op bestuurlijk niveau kan één zbo worden gevormd. Dit zbo behoeft, evenals in de huidige situatie van de Grondkamers, geen eigen rechtspersoonlijkheid.**
- **De ondersteunende werkprocessen zouden kunnen worden samengevoegd en vervolgens kunnen samengaan met het bestaande agentschap (DHC).**
- **Indien dit door betrokkenen nodig wordt geacht, kunnen voor de afzonderlijke hoofdprocessen op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen worden ingericht.**
- **Het is wenselijk dat de bestuurlijke gremia bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

15	**Kamer voor de Binnenvisserij**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	Het toetsen van overeenkomsten van huur en verhuur van visrechten en het goedkeuren van toestemmingen om te vissen. Iedere toestemming die een visrechthebbende (in de regel de eigenaar van de grond onder een water) geeft voor het vissen met beroepsvistuigen aan een derde (door middel van een huurovereenkomst of een schriftelijke toestemming) moet eerst worden goedgekeurd door de Kamer voor de Binnenvisserij. Pas hiermee is de overeenkomst of toestemming rechtsgeldig. De Kamer beheert een archief met dossiers van huurovereenkomsten en schriftelijke toestemmingen per visrechthebbende. De Kamer toetst of een huurovereenkomst billijk en doelmatig is, en niet strijdig met wet- of regelgeving. De Kamer kan goedkeuring weigeren of de overeenkomst laten aanpassen, bijvoorbeeld als de huurprijs te hoog is. Ook kan de Kamer bij een conflict over een wijziging van een huurovereenkomst, door de huurder worden verzocht om de eerdere overeenkomst ongewijzigd voort te zetten.
Instellingsmotief	Participatie en onafhankelijke oordeelsvorming.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, geen eigen rechtspersoonlijkheid. De Kamer voor de Binnenvisserij wordt voor circa 200.000 euro gefinancierd vanuit de EZ-begroting. Daarnaast zijn er inkomsten bestaande uit een relatief klein bedrag aan leges.
Kaderwet van toepassing	Nee (vanwege het voornemen om de Kamer op te heffen, zie Kamerstuk II 25268, nr. 48).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Voorzitter, secretaris en 6 tot 9 leden vanuit de participanten. 1,5 fte personeel: secretaris + administratieve ondersteuning. Budget: circa € 200.000.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De vorige minister heeft in de zomer van 2011 aan de Tweede Kamer het voornemen gemeld om de taken van de Kamer voor de Binnenvisserij te wijzigen (Kamerstukken II, 29664, nr. 103). Eerder was door twee ministers daarvoor gemeld dat de Kamer voor Binnenvisserij zou worden opgeheven. De transitiekosten zullen laag zijn.
Advies	• **Er is meerdere malen aangekondigd dat de bestaande taken van de Kamer worden beëindigd. Het ligt in de rede om in lijn hiermee het zbo op te heffen.** • **Een eventuele wijziging van taken impliceert een nieuw takenpakket. Dit vraagt vervolgens om een fundamentele heroverweging ten aanzien van de**

uitvoeringsmodaliteit, waarbij het uitgangspunt van het huidige regeerakkoord behoort te gelden: privatiseren of 'agentschap, tenzij'.

16	**Kamers van Koophandel en Fabrieken (cluster)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Bedrijfsleven & Innovatie.
Taakomschrijving/Doel	Het bevorderen van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening in hun gebied.
Instellingsmotief	Participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering via de begroting van EZ en een klein deel via retributie.
Kaderwet van toepassing	Ja (met uitzondering voor art. 18: de datum voor indiening van het jaarverslag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, er is een uitzondering gemaakt op art. 15, tweede lid (de arbeidsduur). De Kamers van Koophandel volgen wel de cao-Rijk en hebben hun pensioenen ondergebracht bij het ABP.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2011: 2011 fte, totale bedrijfslasten € 243 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Een wetsvoorstel om de 12 Kamers van Koophandel samen te voegen tot één zbo ligt momenteel in de Tweede Kamer. In dat wetsvoorstel is niet voorzien in opheffing van de eigen rechtspersoonlijkheid. Gegeven het feit dat de financiering voor het overgrote deel plaatsvindt via de begroting, zal de risico-aansprakelijkheid (die wordt ingeschat als relatief klein) door de Staat gedragen worden. Hierin ligt dus geen argument voor handhaving van een eigen rechtspersoonlijkheid. Er zijn wel zwaarwegende argumenten van meer praktische aard voor behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid: de KvK zal een centrale rol vervullen op de Ondernemerspleinen, en daarvoor veel private overeenkomsten moeten afsluiten met partners op die pleinen. Eigen rechtspersoonlijkheid is hiervoor niet juridisch noodzakelijk, maar in de praktijk biedt het wel grote voordelen.
Advies	• **In lijn met het wetsvoorstel dat momenteel in de Tweede Kamer ligt, kan de zbo-status worden gehandhaafd.** • **Alles overwegende wordt geadviseerd om de nieuwe Kamer van Koophandel eigen rechtspersoonlijkheid te laten behouden.**

17	**Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 van de Telecommunicatiewet (cluster)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	Het afgeven van advies in het kader van rapporten, certificaten of EG-typeverklaringen voor radiozendapparaten en randapparaten. De aangewezen organisaties brengen slechts een advies uit aan degene die de betrokken apparatuur op de markt brengt. Het uitvoeren van onafhankelijke onderzoeken naar de overeenstemming van producten of diensten met geldende regelgeving (overeenstemmingsbeoordelingsorganen).
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd-zbo. De keuringsinstanties worden gefinancierd uit tarieven.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Onbekend.
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk (deeltijd) zbo.
Explain	Het betreft een deeltijd-zbo.
Advies	• **Er zijn opvallende verschillen tussen de departementen in de positionering en aansturing van keuringsinstanties. Dit verdient nader onderzoek, maar dit valt buiten het kader van deze verkenning. Binnen het kader van dit onderzoek ligt het in de rede om de status van deeltijd-zbo (privaatrechtelijk) vooralsnog te handhaven.** **Zie paragraaf 3.1 van deel A, onder het kopje 'niet wettelijk aangewezen'.**

18	**Autoriteit Consument en Markt (ACM)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	De ACM houdt onder andere toezicht op de naleving van de Mededingingswet, Energiewetgeving, Drinkwaterwet, Vervoerswetgeving, Postwet 2009, Telecommunicatiewet en Wet handhaving consumentenbescherming. Daarnaast is de ACM op basis van een deel van deze wetgeving belast met sectorspecifieke uitvoeringstaken.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, geen eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering via de begroting van EZ.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee (cao-Rijk, ABP).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De ACM bestaat uit 3 leden. Het personeel (553,3 fte) is in dienst van het ministerie van EZ. Budget: is onderdeel van de departementale begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Er zijn geen argumenten om af te wijken van deze uitkomst.
Advies	• **De huidige zbo-status kan worden gehandhaafd. Het is overigens goed denkbaar dat het takenpakket wordt uitgebreid met:** **a. de Kansspelautoriteit (dit reduceert de kwetsbaarheid van de Kansspelautoriteit als kleine organisatie);** **b. de mededingingstaken van de NZa.** • **Geadviseerd wordt te overwegen het apparaat de status van een agentschap te geven.**

19	**Raad voor Accreditatie**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	Verifiëren dat instellingen die actief zijn op het gebied van laboratoriumtesten, inspecteren, kalibreren en certificeren aan accreditatienormen voldoen.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. De aanwijzing van de Raad voor Accreditatie heeft plaatsgevonden ter uitvoering van verordening EG 765/2008, waarin is bepaald dat lidstaten één nationale accreditatie-instantie aanwijzen.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering grotendeels via tarieven. Aanvullend krijgt de Raad een bijdrage van EZ voor Europese en internationale activiteiten.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (geen cao, Pensioenfonds Centraal Beheer).
Raad van Toezicht	Ja (niet bij wet ingesteld).
Fte & apparaatsbudget	Omvang: circa 81 fte (en in totaal 19 fte aan freelance-inzet). Totale kosten circa € 7 miljoen (2011). Ten aanzien van de omvang geldt bovendien dat alleen het bestuur is aangewezen als zbo. Dat maakt de omvang van de zbo in die zin 1 fte.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De geldigheid van het onafhankelijkheidsmotief wordt niet betwist. De zbo-status voor het college dient gehandhaafd te blijven. Overwogen kan worden om de uitvoering in een agentschap onder te brengen dan wel aan een bestaand agentschap toe te voegen. De Raad voor Accreditatie heeft een privaatrechtelijke status. Art. 4 van Verordening (EG) nr. 765/2008 laat zien dat dit ook publiekrechtelijk kan. Er wordt in dat artikel van uitgegaan dat accreditatie in principe rechtstreeks door de publieke autoriteiten zelf wordt uitgevoerd. Daarbij moet erop worden toegezien dat de nationale accreditatie-instantie over passende financiële en personele middelen beschikt die voor een goede uitvoering van haar taken noodzakelijk zijn. Ten aanzien van de overgang van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk moet worden meegewogen dat de transitiekosten vanwege financiële P-aspecten (afwijking in cao en pensioenen) naar verwachting te overzien zijn. Een uitzondering op artikel 15 van de Kaderwet is daarom niet nodig. Risicoaansprakelijkheid: de risico's worden, in relatie tot het budget, ingeschat als klein. Eigen rechtspersoonlijkheid: vanuit overwegingen van aansprakelijkheid lijkt hier weinig reden toe. Het feit dat er wordt gewerkt met de inzet van veel freelancers (totale omvang circa 700 personen) is vanuit het oogpunt van flexibel kunnen

handelen wel een argument voor de eigen rechtspersoonlijkheid.

Raad van Toezicht: de Kaderwet zbo kent geen rol toe aan een Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De toezichtfunctie kan passend worden gemaakt via de sporen van een interne toets op de doelmatigheid (vorm te geven in een Raad van Advies) en een externe toets op doelmatigheid rechtmatigheid (zie advies).

Advies

- **De geldigheid van het onafhankelijkheidsmotief wordt niet betwist. De zbo-status voor het college kan worden gehandhaafd.**
- **Op basis van de genoemde EU-verordening en de overweging ten aanzien van transitiekosten kan de overgang naar een publiekrechtelijke status worden gemaakt.**
- **Alles overwegende wordt geadviseerd om de Raad eigen rechtspersoonlijkheid te laten behouden.**
- **Het verdient aanbeveling om vervolgens nader te onderzoeken of de uitvoeringstaken kunnen worden ondergebracht in dan wel bij een agentschap.**
- **Daarnaast verdient het aanbeveling om de toezicht-functie aan te passen aan het governancemodel van de Kaderwet zbo's, via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
  II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
  - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
  - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

20	**Staatsbosbeheer**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Natuur & Regio.
Taakomschrijving/Doel	De taak van Staatsbosbeheer is het in stand houden, herstellen en ontwikkelen van natuur-, landschaps-, en cultuurhistorische waarden in de gebieden van Staatsbosbeheer; het bevorderen van recreatie in zo veel mogelijk gebieden van Staatsbosbeheer; het leveren van een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen zoals hout.
Instellingsmotief	Participatie van maatschappelijke organisaties en onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering via de begroting van EZ.
Kaderwet van toepassing	Nee (geen openbaar gezag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee (cao-Rijk en ABP).
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	975 fte; totale omzet: € 153 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot een agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, privatiseringsmodaliteit of adviesraad; het zbo heeft een publieke taak maar geen openbaar gezag.
Explain	Vanwege het ontbreken van openbaar gezag ontvalt aan Staatsbosbeheer de zbo-status. Staatsbosbeheer heeft al decennia lang een hybride karakter waarin publieke en private activiteiten verenigd zijn. Reeds vanaf 1998 heeft Staatsbosbeheer de opdracht om zelf meer te zorgen voor de inkomsten die nodig zijn voor een goed beheer en gebruik van de terreinen en om meer maatschappelijke binding te organiseren. Evaluaties wijzen uit dat Staatsbos-beheer deze beweging ook steeds verder maakt. Door decentralisatie van taken zal Staatsbosbeheer de komende jaren verder dit pad op moeten: de rijksfinanciering wordt ver teruggebracht. Verder verandert de relatie met de provincies sterk en de gelijkschakeling met alle andere beheerders heeft vergaande consequenties voor de bedrijfsvoering. Om Staatsbosbeheer in staat te stellen de opdracht conform de wet en in lijn met het regeerakkoord goed uit te voeren, is onder andere van belang dat: • de financieringsmogelijkheden van zakelijke activiteiten worden vergroot; in 2014 moet Staatsbosbeheer (al) 48% aan eigen inkomsten genereren. • het vermogen op adequaat niveau ligt om te kunnen ondernemen; • de zeggenschap over bestemmingen, gebruik en opbrengst van de terreinen binnen de wettelijke kaders onverminderd blijft. De nieuwe positie van Staatsbosbeheer kan een combinatie van

een maatschappelijke organisatie en een maatschappelijke onderneming zijn. Dit kan de vorm krijgen van een overheids-NV (evenals bijvoorbeeld TenneT) met beleidsdeelneming. Daarbij kan gedacht worden aan aandelen in overheidshanden (mede gelet op zekerstelling van het nationale groene erfgoed), eventueel in combinatie met een minderheidsaandeelhouderschap van private partijen.

De transitiekosten zullen op basis van het feit dat het personeel reeds de cao-Rijk volgt en de pensioenen zijn ondergebracht bij het ABP naar verwachting laag zijn.

Advies

- **Staatsbosbeheer heeft een publieke taak maar ontbeert openbaar gezag. Hierdoor ontvalt aan Staatsbosbeheer de zbo-status.**

- **Gegeven de verdere ontwikkeling van Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie en maatschappelijke onderneming ligt een omvorming tot overheids-NV met beleidsdeelneming het meest in de rede. Dit ook in het licht van het feit dat Staatsbosbeheer een groeiend deel van zijn inkomsten zelf moet genereren.**

21	**Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (Stichting NAK)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting NAK bevordert door middel van keuringen dat betrouwbaar teeltmateriaal van landbouwgewassen in het verkeer wordt gebracht, verder verhandeld en uitgevoerd wordt. De Stichting NAK vervult deze keuringstaak in opdracht en onder toezicht van de minister van Economische Zaken.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (eigen cao, Bedrijfspensioenfonds voor de Landbouw).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Eind 2012: ruim 200 medewerkers in vaste dienst, omzet € 27 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen met betrekking tot de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveaumoet blijven, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende branding (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd.

Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te borgen via de governance.

Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven. In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'plantaardig zbo': een zbo voor keuringen op plantaardig gebied. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risicoaansprakelijkheid wenselijk.**
- **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke deelterreinen.**
- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**
- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**
- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**
- **Zo nodig kan fasering plaatsvinden van de bestuurlijke integratie en de integratie van de uitvoering.**

22	**Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting BKD keurt de kwaliteit van bloembollen.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (Eigen regeling, Pensioen Aegon).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Gemiddelde bezetting 2012 87,5 fte. Balans 31/12/2012: € 5,5 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen met betrekking tot de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveau blijft, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende branding (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd. Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te borgen via de governance. Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private

taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven . In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'plantaardig zbo': een zbo voor keuringen op plantaardig gebied. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risicoaansprakelijkheid wenselijk.**

- **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke deelterreinen.**

- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**

- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**

- **Zo nodig kan fasering plaatsvinden van de bestuurlijke integratie en de integratie van de uitvoering.**

23	**Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting COKZ houdt toezicht op de naleving van proces- en productkwaliteitscriteria in de zuivel.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid) Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (Geen cao, Pensioen Avéro).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Balans 31/12/2012: € 7 miljoen, circa 49 werknemers.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen met betrekking tot de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveau blijft, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende branding (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd. Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te borgen via de governance.

Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven . In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'dierlijk zbo': een zbo voor keuringen van dierlijke producten. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risicoaansprakelijkheid wenselijk.**

- **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke deelterreinen.**

- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**

- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**

24	**Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De taken (uitvoering Landbouwkwaliteitswet in de sector pluimvee en eieren) zijn met ingang van 1 juli 2012 overgenomen door COKZ. CPE wikkelt alleen nog lopende zaken af.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (cao-Productschappen. Pensioen PBOD).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Per 1 juli 2012 overgegaan naar COKZ.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De taken die tot 1 juli 2012 waren opgedragen aan de Stichting CPE zijn met ingang van die datum belegd bij de Stichting COKZ. Lopende zaken met betrekking tot handelingen die het CPE voor 1 juli 2012 heeft verricht op grond van art. 13 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, worden afgehandeld door het CPE. Dat wil zeggen dat het CPE bevoegd blijft ten aanzien van bijvoorbeeld de financiële en tuchtrechtelijke afhandeling van controles die voor 1 juli 2012 zijn verricht. Ook blijft CPE bevoegd voor bezwaar- en beroepsprocedures over handelingen die voor 1 juli 2012 door CPE zijn verricht en over besluiten van CPE in het kader van de financiële en tuchtrechtelijke afhandeling.
Advies	**Zie COKZ**

25	**Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting KCB geeft uitvoering aan de Landbouwkwaliteitswet met betrekking tot groenten en fruit. De taken van het KCB hebben vooral betrekking op het uitvoeren van fytosanitaire import- en exportinspecties van snijbloemen, potplanten en groenten en fruit. Daarnaast controleert het KCB de kwaliteit van verse groenten en fruit bij import, export en op de interne (Nederlandse) markt.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (Geen cao, Pensioen ASR).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Omvang 31/12/2012: 114 fte.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen met betrekking tot de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveau blijft, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende 'branding' (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd.

Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te borgen via de governance.

Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven . In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'plantaardig zbo': een zbo voor keuringen op plantaardig gebied. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risicoaansprakelijkheid wenselijk.**

- **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke deelterreinen.**

- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**

- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**

- **Zo nodig kan fasering plaatsvinden van de bestuurlijke integratie en de integratie van de uitvoering.**

26	**Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw (Naktuinbouw)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	Naktuinbouw bevordert en bewaakt de kwaliteit van producten, processen en ketens in de tuinbouw. De nadruk ligt op teeltmateriaal, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast geeft Naktuinbouw in opdracht voor de Raad van Plantenrassen en van het Europees Bureau voor Kwekersrecht uitvoering aan het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de verlening van kwekersrecht.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (eigen regeling, pensioen bij NN).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	247 fte (2012); omzet € 23 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen met betrekking tot de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveau blijft, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende branding (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd.

Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te borgen via de governance.

Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven . In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'plantaardig zbo': een zbo voor keuringen op plantaardig gebied. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risicoaansprakelijkheid wenselijk.**

- **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke deelterreinen.**

- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**

- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**

- **Zo nodig kan fasering plaatsvinden van de bestuurlijke integratie en de integratie van de uitvoering.**

27	**Stichting SKAL**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting SKAL houdt toezicht op de biologische productie in Nederland.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, participatie en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (Eigen cao, Pensioen Avéro).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	31 fte incl. inhuur (2012); totale kosten volgens begroting 2012: 3.547.000
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op basis van taakverwantschap ligt het voor de hand om te onderzoeken of alle keuringsinstellingen op land- en tuinbouwgebied gebundeld kunnen worden in twee zbo's: 1. plantaardig en 2. dierlijk. Voordelen die hierbij naar verwachting optreden zijn onder andere: • verdere toename van de gedeelde overhead; • één steviger (inter)nationaal aanspreekpunt; • verdere professionalisering in positionering en governance. Als aandachtspunt bij het nader onderzoek wordt daarbij aangetekend dat de doelmatigheid van de uitvoering op niveau blijft, dat kennisuitwisseling geborgd blijft en dat draagvlak behouden blijft. Bij SKAL speelt dat in het bijzonder omdat Skal een taak heeft die zich niet beperkt tot de primaire sector maar die zich breder uitstrekt in de keten. Bovendien is de biologische sector klein. De eerste stap zou de bestuurlijke integratie tot één zbo kunnen zijn, met zo nodig kamers of afdelingen voor de afzonderlijke onderwerpen. Als tweede stap zou bezien kunnen worden of het uitvoerend apparaat van de samengevoegde zbo's kan worden gebundeld en gegeven de koers uit het regeerakkoord kan worden omgevormd tot een agentschap. Eventuele negatieve effecten die hierbij ondervangen dienen te worden zijn: • vermindering van het draagvlak in de sectoren; • afnemende branding (ook internationaal). Bij het bundelen van de uitvoerende apparaten moet oog zijn voor de diversiteit aan posities, bijvoorbeeld samenhangend met de locaties waar men is gevestigd, en moeten de voordelen van de reeds bestaande geoptimaliseerde situatie worden geborgd. Vermindering van draagvlak vanuit de sectoren kan overigens worden voorkomen door gebruik te maken van gremia als klantenraden en stakeholderpanels, en door deskundigheid te

borgen via de governance.

Alle betrokken zbo's zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties. Aangezien hun hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Ook vanuit exportperspectief is een dergelijke stap wenselijk.

Op basis van de huidige afwijking ten aanzien van de cao-Rijk en vanwege een eigen, afwijkende pensioenregeling is de verwachting dat de transitiekosten voor de uitvoeringsorganisatie bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit kan worden ondervangen door een afwijking van art. 15 van de Kaderwet toe te staan.

Aangezien de financiering via de tarieven gaat, verdient het vanwege de risicoaansprakelijkheid de voorkeur om de eigen rechtspersoonlijkheid te handhaven. Anders zouden eventuele financiële claims ten koste van de Staat komen. Deze kunnen worden gefinancierd vanuit de tarieven. In relatie tot de omvang van de reserves worden de aansprakelijkheidsrisico's overigens ingeschat als niet groot.

Advies

- **Het ligt in de rede dat ten aanzien van de plantaardige taken aansluiting wordt gezocht bij het nog te vormen één plantaardig zbo. Voor het dierlijk deel is de aanbeveling om aan te sluiten bij het eveneens nog te vormen dierlijk zbo. (Voor verdere toelichting op deze twee nieuw te vormen zbo's: zie de overige keuringsinstellingen op land- en tuinbouwgebied).**
- **Aanbevolen wordt de toezichtstaken onder te brengen bij de NVWA.**
- **Aansluitend ligt het in de rede om de ondersteunende apparaten te laten opgaan in de organisaties waar de primaire taken worden ondergebracht.**
- **Indien zich Europese ontwikkelingen voordoen die een andere kant op neigen, dan moet daar rekening mee worden gehouden.**

28	**Raad voor Plantenrassen**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG AGRO.
Taakomschrijving/Doel	De Raad voor Plantenrassen geeft uitvoering aan de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 op het gebied van de toelating van plantenrassen tot de Nederlandse en de Europese markt en de verlening van intellectuele eigendomsbescherming met betrekking tot plantenrassen (kwekersrecht).
Instellingsmotief	Oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, onafhankelijk van de minister.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, geen eigen rechtspersoonlijkheid (verstatelijkt in 2010) Financiering via tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De Raad bestaat uit 11 leden onder wie de voorzitter. Deze leden worden benoemd op basis van deskundigheid door de Minister. 1 fte secretaris en 0,1 fte voorzitter. 7,5 fte voor administratie bij Naktuinbouw. Kosten 2012: € 942.000.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De onafhankelijke oordeelsvorming pleit voor handhaving van de ZBO-status. Er dienen zich twee opties aan voor de nieuwe positionering van de taken van de Raad, te weten: • positionering als afzonderlijke kamer binnen een nieuw te vormen Plantaardig zbo. Dit sluit aan bij het gegeven dat de administratieve en juridische ondersteuning van de Raad is ondergebracht bij de Stichting Naktuinbouw; • onderbrenging van de taken bij het EZ-agentschap AgentschapNL. Dit op basis van taakverwantschap met het Octrooibureau. Daarbij moet wel geborgd worden dat er vanuit het oogpunt van expertise en efficiency een goede verbinding blijft bestaan met Naktuinbouw. De transitiekosten worden als gevolg van de beperkte omvang ingeschat als laag.
Advies	• **Het verdient aanbeveling om te komen tot de vorming van één 'plantaardig zbo': een zbo voor keuringen op plantaardig gebied. De Raad kan hierbij worden ondergebracht. Aangezien het hoofdtakenpakket geen private taken (meer) omvat, is het logisch om voor dit 'plantaardig zbo' de overstap naar het publiekrechtelijk regime te maken. Behoud van eigen rechtspersoonlijkheid is daarbij vanuit de optiek van risico-aansprakelijkheid wenselijk.** • **Het zbo-college kan worden ingericht met op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen voor afzonderlijke**

deelterreinen.

- **De inschatting is dat de transitiekosten bij de overstap van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk relatief hoog zullen zijn. Dit vanwege de afwijkingen ten aanzien van de cao-Rijk en de ABP-pensioenen. Het toestaan van een uitzondering op art. 15 van de Kaderwet zbo's kan een passende manier zijn om hiermee om te gaan.**

- **Het zbo-college en eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

- **Voor de ondersteunende apparaten is clustering van belang. Op termijn is hiervoor een overgang naar een agentschap wenselijk.**

- **Zo nodig kan fasering plaatsvinden van de bestuurlijke integratie en de integratie van de uitvoering.**

29	**Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Bedrijfsleven & Innovatie (DG B&I).
Taakomschrijving/Doel	Het toepasbaar maken van wetenschappelijke kennis om het innovatief vermogen van het bedrijfsleven en de overheid te versterken.
Instellingsmotief	Ingesteld bij wet van oktober 1930 (Stb. 1930 416).
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Financiering via de begroting van EZ en via andere opdrachtgevers.
Kaderwet van toepassing	Nee (geen openbaar gezag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee (eigen cao, Stichting Pensioenfonds TNO).
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	2011: 3403 medewerkers, totale Bedrijfslasten: circa € 500 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot een agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, privatiseringsmodaliteit of adviesraad. Het zbo heeft wel een publieke taak, maar geen openbaar gezag.
Explain	De positionering van TNO past binnen de bredere Beleidsvisie Toegepast Onderzoek zoals die momenteel wordt opgesteld door de beleidsverantwoordelijke DG B&I. Dit onderzoek heeft niet alleen betrekking op TNO, maar ook op de kennisinstellingen NLR, ECM, Deltares, Marin en DLO. Bij dat traject binnen het ministerie van EZ wordt het uitgangspunt gedeeld dat TNO wel een publieke taak heeft maar geen openbaar gezag en dat derhalve de zbo-status aan TNO ontvalt. Voor de positie van TNO als kennisinstelling op het gebied van toegepast onderzoek met een not for profit karakter is het van belang dat TNO voldoet aan de definitie van onderzoeksinstelling zoals geformuleerd in de EU-kaderregeling Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie die o.a. aangeeft dat eventuele opbrengsten die worden verkregen uit onderzoek opnieuw dienen te worden geïnvesteerd in onderzoek en kennisverspreiding. Voor de aanwending van rijksbijdragen en subsidies door TNO als onderzoeksinstelling is naleving van de voorwaarden van deze EU kaderregeling eveneens vereist. Enkele soortgelijke organisaties die in het onderzoek van DG B&I worden meegenomen, hebben de status van rechtspersoonlijkheid met een wettelijke taak (rwt). Het is goed denkbaar dat TNO ook die status krijgt, in de vorm van een stichting. Voor deze optie is wel van belang dat de wettelijke taken (zoals op het gebied van defensieonderzoek) en essentiële publieke belangen worden geborgd. Een alternatieve optie is de omvorming tot een overheids-NV met beleidsdeelneming (zoals bijvoorbeeld bij TenneT). Daarbij dient er dan wel rekening mee te worden gehouden dat TNO door de Europese Commissie mogelijk niet meer als onderzoeks-

organisatie wordt aangemerkt.
Randvoorwaarde voor de Europese Commissie is dat de inkomsten van TNO als onderzoeksorganisatie ten goede moeten komen aan de primaire activiteiten van TNO. Dit moet dan in overeenstemming worden gebracht met de norm die het Rijk hanteert voor het rendement van overheids-NV's. Dit wil zeggen dat ten minste de vermogenskosten kunnen worden terug-verdiend en de continuïteit van de onderneming is gewaarborgd. Als vuistregel wordt daarbij gehanteerd dat de deelnemingen een bescheiden rendement op investeringen van ongeveer drie procent boven het rendement op staatsobligaties moeten realiseren. Indien dit rendement binnen de NV beschikbaar blijft, behoeft geen strijdigheid met EU-spelregels op te treden, maar dit vergt nader onderzoek.

De risico's als gevolg van aansprakelijkheid worden, in relatie tot het budget, ingeschat als relatief klein.

Advies

1. **Vanwege het ontbreken van openbaar gezag ontvalt aan TNO de zbo-status.**

2. **Mede in het licht van de ontwikkeling van andere, soortgelijke organisaties (kennisinstellingen) dienen zich twee opties aan voor de verdere positionering, te weten:**
    a. **Optie 1: rwt (niet-zijnde zbo) in de vorm van een stichting, zoals bij het merendeel van de kennisinstellingen het geval is.**

    b. **Optie 2: (overheids)NV met beleidsdeel-neming. Deze optie vergt nader onderzoek, met name naar de vraag of TNO dan nog voldoet aan de EU-definitie van een onderzoeksinstelling. Belangrijkste argument is het grote belang van opereren op de markt.**

30	**Verispect BV**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	Het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de Metrologiewet en de Waarborgwet 1986.Verispect houdt toezicht op onder andere Waarborg Holland BV en Edelmetaal Waarborg Nederland BV.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd. Financiering via de begroting van EZ.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing (Arbeidsvoorwaarden TNO, TNO Pensioenfonds).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	In totaal werken er 54 medewerkers, waarvan er 23 bezig zijn met de zbo-taken van Verispect.
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk (deeltijd-)zbo.
Explain	Het betreft een deeltijd-zbo.
Advies	**Deeltijd-zbo, valt buiten de scope van dit onderzoek. De status van deeltijd-zbo blijft gehandhaafd.**

31	**Waarborginstellingen (cluster)**
Ministerie	EZ. Het toezicht namens de eigenaar is belegd bij de directeur FEZ. Het opdrachtgeverschap (vanuit 'beleid') is belegd bij de DG Energie, Telecom & Mededinging.
Taakomschrijving/Doel	Het keuren van alle gouden, zilveren en platina voorwerpen boven een bepaalde gewichtsdrempel en alvorens zij op de Nederlandse markt worden gebracht.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd. De waarborginstellingen worden gefinancierd uit tarieven.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk (deeltijd) zbo.
Explain	Het betreft een deeltijd-zbo.
Advies	• **Er zijn opvallende verschillen tussen de departementen in de positionering en aansturing van keuringsinstanties. Dit verdient nader onderzoek, maar dit valt buiten het kader van deze verkenning. Binnen het kader van dit onderzoek ligt het in de rede om de status van deeltijd-zbo (privaatrechtelijk) vooralsnog te handhaven.** **Zie paragraaf 3.1 van deel A, onder het kopje 'niet wettelijk aangewezen'.**

De zbo's van het ministerie van Financiën

32	**Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)**
Ministerie	Financiën. Zowel het eigenaarschap als het opdrachtgeverschap is belegd bij de directeur Financiële Markten.
Taakomschrijving/Doel	Vaststellen van de eindtermen voor de opleidingen tot Accountant Administratieconsulent en Register Accountant. Aanwijzen van opleidingen die geheel of gedeeltelijk voldoen aan de eindtermen, met uitzondering van de eindtermen die betrekking hebben op de praktijkstage. Afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid aan buitenlandse accountants. Toetsen van de praktijkstage aan de mate waarin wordt voldaan aan de eindtermen.
Instellingsmotief	Participatie; dit vindt zijn grondslag in de artikelen 49 tot en met 54 van de Wet op het accountantsberoep (Wab). De CEA is opgericht met de totstandkoming van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, geen eigen rechtspersoonlijkheid. De CEA wordt volledig gefinancierd door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De verplichting hiertoe vloeit voort uit artikel 53 van de Wet op het accountantsberoep. De CEA heeft geen rechtspersoonlijkheid, en draagt derhalve niet zelf aansprakelijkheid. Voor zover het de publiekrechtelijke taken van de CEA betreft is de Staat aansprakelijk als er bij de uitoefening hiervan een onrechtmatige daad wordt begaan. De NBA verzorgt de huisvesting van de CEA en heeft haar medewerkers in dienst). Als er in dat kader aansprakelijkheidsstelling plaatsvindt (bijvoorbeeld op arbeidsrechtelijke gronden) is de NBA aansprakelijk.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja (medewerkers zijn in dienst bij NBA).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Bureau: 4,5 fte; bureaukosten € 520.453,- (2012); 7 commissieleden; totale commissiekosten € 92.231 (2012). Totale lasten € 699.478 (2012). Medewerkers zijn niet in dienst van het zbo; financiering vindt plaats vanuit NBA.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak en openbaar gezag maar participatie kan anno 2013 op een andere manier vorm krijgen. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Om op een goede wijze invulling te geven aan de participatie-doelstelling is voor de uitvoering van de taken heden ten dage een eigenstandige zbo-status niet (meer) noodzakelijk. Er zijn dan ook drie opties tegen het licht gehouden om te

bezien hoe de taakuitvoering zonder de zbo-status kan worden uitgevoerd. Deze opties zijn:

1. de CEA onderbrengen bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, NBA (fusieorganisatie van NIVRA en NOvAA);
2. samenvoeging met een aantal andere soortgelijke zbo's;
3. binnen het ministerie van Financiën onderbrengen (agentschap of een constructie vergelijkbaar met het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening).

Vanuit het oogpunt van de doelstellingen van het onderzoek (ordening, kostenbesparing, ministeriële verantwoordelijkheid) ligt optie 1 het meest voor de hand. In optie 2 blijft het zbo-karakter gehandhaafd, optie 2 en 3 hebben onder andere als keerzijde dat naar verwachting de kosten voor de rijksoverheid zullen stijgen ten opzichte van de huidige situatie. Zo is het secretariaat van de CEA nu gevestigd bij de NBA. Als het wordt samengevoegd met een ander zbo kan dat ten koste gaan van de efficiëntie. In de huidige vorm wordt de CEA volledig gefinancierd door de beroepsorganisaties. Een positionering dichter bij de minister kan gevolgen hebben voor de bereidwilligheid van beroepsgroepen om bij te dragen.

Met optie 1 wordt in feite teruggegaan naar de situatie van voor 2006. Uit de memorie van toelichting op de Wta blijkt dat het destijds belangrijk werd gevonden om vanuit de overheid invloed te kunnen uitoefenen op de kwaliteitscriteria voor externe accountants. Dat is nog steeds zo. Dit moet dan ook door middel van bijvoorbeeld flankerende wetgeving worden geborgd.

Er zijn geen relevante transitiekosten als de CEA opgaat in de NBA.

Advies

- **Het is goed mogelijk om de participatiedoelstelling op dit domein anders te realiseren dan via een zbo-status. Het ligt dan ook in de rede om de zbo-status op te heffen en de CEA-taken onder te brengen bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.**

- **Borging van de vereiste kwaliteit kan binnen het domein van accountancy op een vergelijkbare wijze worden vormgegeven als bij architecten en notarissen, namelijk door bijvoorbeeld een curatorium in te stellen. Tevens kan de vereiste kwaliteit via flankerende wetgeving worden geborgd.**

33	**Autoriteit Financiële Markten (AFM)**
Ministerie	Financiën. Het eigenaarschap, namens de minister van Financiën, is belegd bij de SG. Kadersteller voor de uitvoering is de thesaurier-generaal.
Taakomschrijving/Doel	Houden van gedragstoezicht op de financiële markten ter bevordering van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, en de bescherming van de consument. De AFM voert alleen wettelijke taken uit.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, op basis van een internationaal aanvaarde norm (Europese Commissie en IMF).
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid). De financiering verloopt vanaf 2015 (bijna) volledig via een omslag op de sector (tarieffinanciering). Tot 2015 wordt de AFM zowel via tarieven als via de departementale begroting gefinancierd (voor 2013 wordt de bijdrage van de sector begroot op 76% en de overheidsbijdrage op 24%).
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzondering van artikel 21, 22, 28 eerste lid, en 33.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja (geen cao; pensioenen via het Pensioenfonds Mercurius Amsterdam).
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	549 fte (2012); € 79,8 miljoen (2012).
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Risicoaansprakelijkheid: het zbo draagt (via het Burgerlijk Wetboek) zelf de aansprakelijkheid. De AFM draagt een 'eigen risico' van 10% van de toezichtbegroting (de toezichtbegroting over 2013 voor de AFM bedraagt 85,3 miljoen euro) voor het begrotingsjaar waarin de vordering in een (rechts)procedure aanhangig is gemaakt, per geval en per jaar. Dit is geregeld in de zogenaamde vrijwaringregeling van de minister van Financiën. De eerste 10% moet de AFM dus zelf opvangen. De omvang van het aansprakelijkheidsrisico wordt als relatief beperkt beoordeeld. Gezien de financieringswijze van AFM (vanaf 2015 een (bijna) volledige omslag via de sector) is het behouden van eigen rechtspersoonlijkheid wenselijk. Vervolgens zijn er twee opties denkbaar: • handhaven van de huidige privaatrechtelijke status; • omvormen tot publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. In de memorie van toelichting op de Wet op het financieel toezicht (2004, paragraaf 2.3) wordt aangegeven dat er 'thans geen aanleiding [is] de AFM om te vormen tot een publiek-rechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. De aansturingrelatie tussen minister en de AFM kan wettelijk worden vastgelegd onafhankelijk van de vorm (privaatrechtelijk of publiek-rechtelijk). Hiervoor zijn de bevoegdheden die aan de minister

jegens de toezichthouder bij bijzondere wet zijn toegekend, zoals de onderhavige voorgestelde wet, bepalend. Bovendien geldt als uitgangspunt bij het wetsvoorstel om het aantal vernieuwende elementen naast de kanteling van het toezicht enigszins beperkt te houden. Een omvorming van de AFM tot een publiekrechtelijk ingericht bestuursorgaan strookt hier niet mee. Een publiekrechtelijke positionering van de AFM lijkt ook niet wenselijk, vanwege de privaatrechtelijke vormgeving van DNB. Een gelijke positionering van beide pijlers in het financieel toezichtmodel verdient de voorkeur'.

In het licht van de (EU-)keuze voor een bankenunie, de daarmee samenhangende Europese regelgeving en de toezichthoudende rol die de AFM (en DNB) hierbij spelen, ligt het niet voor de hand om op dit moment hierin een andere koers te gaan varen.

Raad van Toezicht: de minister van Financiën heeft in beperkte mate de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de AFM. De Wet versterking governance (Wvg) heeft in 2012 het wettelijk toezichtsmandaat van de Raad van Toezicht van de AFM uitgebreid teneinde de wettelijke taak van de RvT te versterken. Dit past bij de privaatrechtelijke situatie. Naast het toezien op de meer bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten richt de toezichtsfunctie zich nu ook meer op (het toezicht houden op) beleidsmatige aspecten. Er zou overwogen kunnen worden daarop voort te borduren en het toezicht van de Raad van Toezicht te focussen op de primaire taken en het toezicht op de beheerstaken te borgen in de relatie met de SG als eigenaar.

Advies

- **Alles overwegende wordt geadviseerd om de zbo-status te handhaven, inclusief de privaatrechtelijke rechtsvorm.**
- **De taken van de Raad van Toezicht zouden meer gericht kunnen worden door:**
    a. **de taken van de Raad nog meer dan nu het geval is te focussen op de primaire AFM-taken;**
    b. **het toezicht op bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten te versterken via de SG-eigenaarslijn.**

34	**De Nederlandsche Bank (DNB)**
Ministerie	Financiën. Het eigenaarschap, namens de minister van Financiën, is belegd bij de SG. Kadersteller voor de uitvoering is de Thesaurier-Generaal.
Taakomschrijving/Doel	DNB is ingevolge artikel 4 van de Bankwet 1998 belast met de volgende nationale taken: 1. het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen; 2. het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer; 3. het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken op basis van de daarvoor geldende wettelijke regelingen. De Bank kan tevens, na verkregen toestemming bij Koninklijk Besluit, andere taken uitvoeren dan de in de Bankwet 1998 genoemde taken.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid, op basis van een internationaal aanvaarde norm (Europese Commissie en IMF).
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, NV (eigen rechtspersoonlijkheid). Het zbo-deel van DNB wordt zowel via tarieven als via de departementale begroting gefinancierd (voor 2013 wordt de bijdrage van de sector begroot op 87% en de overheidsbijdrage op 13%).
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzondering van artikel 21,22,28 eerste lid, 32, 33 en 34 eerste lid.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja (cao DNB, pensioenen bij TKP Groningen).
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	720 fte (2012), waarvan 523 fte primaire activiteiten en 197 fte ondersteunende taken. Kosten zbo-taken: € 128 miljoen (2012)).
Uitkomst beslisboom	Box 4: Deeltijd zbo, privaatrechtelijk. Toelichting: zbo-taken vormen een onderdeel van het totale takenpakket DNB.
Explain	Het takenpakket van DNB kent (grosso modo) de volgende tweedeling: 1. stelseltaken, 2. toezichtstaken. Per 1 januari 2013 is de Kaderwet zbo's (merendeels) van toepassing verklaard op de toezichtstaken van DNB. Voor dat gedeelte is DNB dus als zbo aan te merken. Ten aanzien van de stelseltaken van DNB is de Kaderwet niet van toepassing. Derhalve kan DNB worden aangemerkt als deeltijd-zbo. De toezichtstaken worden primair uitgevoerd door de onderdelen van DNB die belast zijn met de uitoefening van het toezicht. Zij worden daarbij ondersteund door centraal georganiseerde dienstonderdelen. Deze dienstonderdelen worden ook ingezet voor de uitoefening van de stelseltaken. Vandaar dat de kosten van de ondersteunende dienstverlening via door de accountant goedgekeurde verdeelsleutels intern worden doorberekend aan de hoofdtaken. Aangezien er geen eenduidige scheidslijn is aan te brengen tussen de ondersteunende werkzaamheden voor beide hoofdtaken, is het opsplitsen van DNB in een zbo-deel en een niet-zbo-deel problematisch. Risicoaansprakelijkheid: Het zbo draagt (via het Burgerlijk

Wetboek) zelf aansprakelijkheid. De omvang van het aansprakelijkheidsrisico wordt als beperkt beoordeeld. DNB heeft een 'eigen risico' van 10% van de toezichtbegroting (de toezichtbegroting over 2013 bedraagt 149 miljoen euro) voor het begrotingsjaar waarin de vordering in een (rechts)procedure aanhangig is gemaakt, per geval en per jaar. Dit is geregeld in de zogenaamde vrijwaringregeling van de minister van Financiën. De eerste 10% moet DNB dus zelf opvangen. Aangezien de overheidsbijdrage gemaximeerd is, zullen die kosten over de sector worden omgeslagen in het volgende jaar.

Raad van Commissarissen: de minister van Financiën heeft in beperkte mate de mogelijkheid invloed uit te oefenen op DNB. De Wet versterking governance van DNB (en AFM) heeft in 2012 het wettelijk toezichtsmandaat van de Raad van Commissarissen van DNB uitgebreid teneinde goed toezicht te borgen. Dit past bij de privaatrechtelijke situatie. Naast het toezien op de meer bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten richt de toezichtfunctie zich nu ook meer op (het toezicht houden op) beleidsmatige aspecten. Er zou overwogen kunnen worden daarop voort te borduren en het toezicht van de Raad van Commissarissen te focussen op de primaire taken en het toezicht op de beheerstaken te borgen in de relatie met de SG als eigenaar.

Advies

- **Het ligt in de rede om de status van deeltijd-zbo met een privaatrechtelijke rechtsvorm te handhaven.**

- **Voor zover hiertoe wettelijke ruimte bestaat, zouden de toezichtstaken van de Raad van Commissarissen van DNB meer gericht kunnen worden door:**
    a. **de taken van de Raad nog meer dan nu reeds het geval is focussen op de primaire DNB-taken;**
    b. **het toezicht op bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten te versterken via de SG-eigenaarslijn.**

35	**Waarderingskamer (WK)**
Ministerie	Financiën. Het eigenaarschap, namens de minister van Financiën, is belegd bij de SG. Kadersteller voor de uitvoering is de DGFZ. DGBEL is als afnemer van de WOZ-waarden met twee leden vertegenwoordigd in de Waarderingskamer.
Taakomschrijving/Doel	De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken, op de uitvoering van de basisregistratie waarde onroerende zaken (basisregistratie WOZ) en op de overige in de wet geregelde onderwerpen. De colleges van B&W verschaffen de Waarderingskamer desgevraagd tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens. De Waarderingskamer dient desgevraagd of eigener beweging de minister van advies over zaken die verband houden met de inhoud en de toepassing van hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid en participatie.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, eigen rechtspersoonlijkheid. De Waarderingskamer wordt voor 50% gefinancierd door de gemeenten, voor 25% door de waterschappen en voor 25% door het Rijk.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja (cao provincies, ABP).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	17,2 fte secretariaat, € 2.400.000 (2012), waarvan 25% wordt gefinancierd uit de begroting van Financiën. De Waarderingskamer bestaat uit 11 leden en 3 adviserende leden.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Een zbo-status voor de Waarderingskamer (WK) is gerechtvaardigd. De WK heeft een publieke taak, evenals openbaar gezag, is interbestuurlijk (participatiemotief) en kan bindende uitspraken doen bij geschillen waarbij de Staat belanghebbende is (onafhankelijkheidsmotief). Een relevante overweging voor een eventuele clustering met andere zbo's is het feit dat men interbestuurlijk toezicht houdt. Een clustering met bijv. de Grondkamers of de Huurcommissie ligt dan ook niet voor de hand. Bovendien is een bedenking dat de WK 'niet alleen van de minister is maar ook van gemeenten en waterschappen'. De kans lijkt reëel dat als de WK dichterbij de Rijksoverheid wordt geplaatst de kosten voor de Rijksoverheid navenant zullen stijgen. Omdat de Wet WOZ niet behoort tot het domein waarop de provincies actief zijn, is de minister van Financiën belast met het interbestuurlijk toezicht op de Wet WOZ.[11] Taken decentraliseren naar de provincies is dan ook geen optie. Het eventuele opheffen van de eigen rechtspersoonlijkheid vraagt om vier aandachtspunten:

[11] Zie de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet.

1. Gegeven de beperkte omvang van het secretariaat en de naar verwachting beperkte verschillen tussen de cao-Rijk en de cao-provincies worden de transitiekosten ingeschat als laag.

2. De aansprakelijkheidsrisico's worden als zeer laag ingeschat.

3. De Waarderingskamer is een zbo waarvan zowel leden van de VNG als van de Unie van Waterschappen en de Belastingdienst deel uitmaken (VNG 4 leden, UvW 2 leden, Belastingdienst 2 leden). Een belangrijk punt hierbij is dat de Waarderingskamer voor 50% wordt gefinancierd door de gemeenten, voor 25% door de waterschappen en voor 25% door het Rijk.

4. De Waarderingskamer doet onder meer bindende uitspraken waar de Belastingdienst - en dus: het ministerie van Financiën - belang bij heeft.

Advies

- **De zbo-status is gerechtvaardigd en kan derhalve gehandhaafd blijven.**

- **Alles afwegende kan de Waarderingskamer eigen rechtspersoonlijkheid houden zolang zij bindende uitspraken doet waarbij de Staat (Financiën) zelf belangen heeft.**

- **Als er meer organisaties ontstaan die voor meerdere overheidslagen (gaan) werken dan zou bezien moeten worden of er mogelijkheden tot bundeling zijn teneinde de robuustheid (in termen van kwaliteit en continuïteit) te vergroten. Dat zou dan in ieder geval voor het ondersteunend apparaat moeten gelden.**

36	**Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid (Samor)**
Ministerie	Financiën.
Taakomschrijving/Doel	Beheer en verdeling van joodse restitutiegelden.
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	
Afwijking Rechtspositie Rijk	
Raad van Toezicht	
Fte & apparaatsbudget	Geen wettelijke grondslag; zie Kamerstukken II, 1999-2000, 25839 nr. 17.
Uitkomst beslisboom	wordt opgeheven.
Explain	wordt opgeheven.
Advies	

De zbo's van het ministerie van IenM

37	**Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
Taakomschrijving/Doel	Toelaten van personen tot het wegverkeer en het bevorderen van de verkeersveiligheid, onder meer door: a. het toetsen van de rijvaardigheid en de rijgeschiktheid; b. het afgeven van verklaringen van rijvaardigheid en medische verklaringen van geschiktheid; c. het opstellen van exameneisen en reglementen; d. het afnemen van theorie- en praktijkexamens. e. het afnemen van vakexamens binnenvaart en examens over het Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (ADNR); f. afgifte van het Groot Vaarbewijs, Rijnpatenten en het Radardiploma en vakbekwaamheidscertificaten ANDR.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid sinds 1-1-2013. Het CBR is volledig tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao. De pensioenen zijn wel ondergebracht bij het ABP.
Raad van Toezicht	Ja.
FTE & apparaatsbudget	1040 fte, omzet: € 115,1 miljoen (2012).
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Privatisering ligt nu niet in de rede, omdat het CBR in 2012 een majeure omvorming van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk heeft doorgemaakt. Bij de omvorming naar publiekrechtelijke organisatie zijn de diverse opties verkend. Daaruit is naar voren gekomen dat een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid de meest passende was. Omvorming naar een agentschap zou, omdat het zbo uitsluitend het instellingsmotief regelgebonden uitvoering kent, serieus overwogen kunnen worden. Nadere overwegingen hierbij: Het aansprakelijkheidsrisico is gezien de omvang van het CBR gemiddeld, maar wordt in het geval dit zich manifesteert, in beginsel gedekt uit de tarieven. Dit risico concentreert zich met name op het terrein van de bedrijfsvoering, niet zo zeer op het primaire proces. Transitiekosten: hoog • Als bij agentschapsvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt.

Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.

- Incidenteel:
  - omhangen van wet- en regelgeving en contracten;
  - kosten voor communicatie;
  - integreren van bedrijfsprocessen en ICT, vastgoed;
  - afkopen van secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten.
- Structureel:
  - harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering);
  - mogelijke aansprakelijkheid van de minister voor claims en procedures, die nu door de eigen rechtspersoonlijkheid gedekt wordt uit tarieven;
  - in de huidige vorm wordt het CBR en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector en burgers. De wijze van totstandkoming van de tarieven is transparant en onomstreden. Het draagvlak is groot. Een positionering dichter bij de minister kan dit draagvlak verkleinen en daardoor structurele transitiekosten tot gevolg hebben.

Raad van Toezicht: de minister van IenM heeft de bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar aanleiding van de Kaderwet ingeperkt, de Raad heeft geen externe bevoegdheden. Intern heeft de Raad onder andere een functie bij instemming met het meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag en het voeren van functioneringsgesprekken met het bestuur.

Eigen rechtspersoonlijkheid: eigen rechtspersoonlijkheid garandeert dat derden voor een schadevergoeding niet bij de Staat aankloppen, maar altijd bij het zbo. De tariefgefinancierde structuur bekrachtigt dit nog eens doordat het CBR een kostendekkend tarief hanteert.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten kan de publiekrechtelijke zbo-status en de eigen rechtspersoonlijkheid van het CBR worden gehandhaafd.**
- **Taken van Vamex kunnen uiterlijk in 2017 of zoveel eerder als mogelijk is bij het CBR worden ingevoegd.**
- **De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De functie wordt passend gemaakt bij het governance-model van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
  II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
  - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
  - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

38	**Stichting Vaarbewijs- en marifoonexamens (Vamex)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid). De Examenkamer houdt steekproefsgewijs toezicht op de examinering en de activiteiten van Vamex die verband houden met het uitvoeren van de wettelijke taak als exameninstelling.
Taakomschrijving/Doel	De Stichting Vamex is aangewezen als exameninstelling voor de examens Klein Vaarbewijs en het examen CWO Groot Motorschip. Vamex geeft tevens het Klein Vaarbewijs en het Groot Pleziervaartbewijs af. Daarnaast verzorgt het de organisatie van examens voor het Basiscertificaat Marifonie (voor het ministerie van EZ). Vamex geeft ook veel vaarbewijzen af die door burgers vrijwillig (zonder verplichting door wet- en regelgeving) worden gehaald.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Het participatiemotief. Vamex is een voorbeeld van verstatelijking van een privaat initiatief: de stichting is opgericht door vier bonden (ANWB, KNMC, NWWB en Watersportverbond).
Rechtsvorm	Privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid. Vamex is volledig tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
Kaderwet van toepassing	Ja (met uitzondering van art. 15).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, geen cao, alleen individuele overeenkomsten.
Raad van Toezicht	Nee.
FTE & apparaatsbudget	€ 1,8 miljoen omzet. Aantal fte: 6,5.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Naar aanleiding van een evaluatie enkele jaren geleden is door IenM besloten de termijn waarvoor Vamex de publieke taken uitvoert te verlengen tot en met 2016. Het is de vraag of alle taken die Vamex uitvoert ook op langere termijn als publieke taak moeten blijven worden gezien. Maar het is uit een oogpunt van synergie nu onwenselijk versnippering aan te brengen in de uitvoering van de mix van wettelijke en niet-wettelijke taken. Het aansprakelijkheidsrisico is gezien de omvang van Vamex zeer beperkt, en wordt in het geval dit zich manifesteert, in beginsel gedekt uit de tarieven. Dit risico concentreert zich met name op het terrein van de bedrijfsvoering, niet zo zeer op het primaire proces. Transitiekosten: laag • De transitiekosten van een omvorming tot agentschap zullen vooral bestaan uit aanpassing van arbeidsvoorwaarden: cao-afspraken, een mogelijke overgang van flexibele contracten naar vaste contracten, inkoop/overdracht van pensioen-rechten.

- Vamex voert taken uit voor het ministerie van EZ - het verzorgt de organisatie van examens voor het Basiscertificaat Marifonie - welke bij een gewijzigde rechtsvorm mogelijk anders/elders worden belegd. Dit kan leiden tot lagere kostendekkendheid.
- In de huidige juridische setting worden de Vamex en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector. De wijze van totstandkoming van de tarieven is transparant en onomstreden. Het draagvlak is structureel groot. Een positionering dichter bij de minister kan dit draagvlak verkleinen en daardoor transitiekosten tot gevolg hebben.
- Vamex heeft een degelijke vermogenspositie om de omwisseling van vaarpassen en ICT-veranderingen op te kunnen vangen.

Bundeling kleine zbo's: in lijn met kabinetsdoelstellingen om te komen tot een kleinere en efficiëntere overheid, geldt in het algemeen dat waar mogelijk kleine organisaties zich aansluiten bij grotere organisaties. Gezien de omvang van Vamex ligt het voor de hand dat de organisatie wordt gebundeld met een bestaande soortgelijke organisatie. De werkprocessen van Vamex kennen gelijkenissen met taken van het CBR; beide zijn actief op het terrein van mobiliteit en examens. Analoog aan SEB (2008) zou Vamex kunnen worden gebundeld met het CBR.

De stapeling van toezicht vanuit verscheidene instanties is een punt van aandacht. Naast het toezicht vanuit het kerndepartement van IenM is er toezicht op de afgifte van vaarbewijzen door de Inspectie Leefomgeving en Transport en op de kwaliteit van de examinering door de Examenkamer.

De taken van Vamex kunnen goed publiekrechtelijk worden uitgevoerd.

Advies

- **Het zbo en de taken kunnen uiterlijk 2017 of zoveel eerder als mogelijk is, worden ondergebracht bij het CBR (publiekrechtelijk zbo).**
- **Er wordt nader onderzocht hoe het toezicht zo veel mogelijk kan worden ontstapeld.**

39	**RDW (Dienst Wegverkeer)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt voor een belangrijk deel bij de DGB (voor de verkeersveiligheid en de toegang tot de weg) en DGMI (voor milieu-onderwerpen). De RDW voert ook taken uit voor andere departementen (VenJ, Financiën, BZK, EZ) en andere overheden (gemeenten).
Taakomschrijving/Doel	• Erkenning en toelating: voertuigen en voertuigonderdelen toelaten op de Nederlandse en Europese markt. Vanuit veiligheids- en milieuaspecten controle uitoefenen op de technische staat van voertuigen. • Erkenning, toezicht en controle: handhaving van wet- en regelgeving en toezicht houden op bedrijven die publieke taken uitvoeren in de mobiliteitsketen zoals garagebedrijven, importeurs, providers en verzekeringsmaatschappijen. Opsporing en handhaving ten aanzien van de plicht tot algemene periodieke keuring en de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen. • Registratie en informatieverstrekking: registratie van rijbewijzen, voertuigen, voertuigkenmerken en voertuigeigenaren, en hierover informatie verstrekken. • Documentafgifte: documenten afgeven in de voertuig- en rijbewijsketen, zoals kentekenbewijzen, rijbewijzen en het apk-formulier.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid sinds 1-7-1996. De RDW is volledig tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao. De pensioenen zijn wel ondergebracht bij het ABP.
Raad van Toezicht	Ja, de Raad van Toezicht (5 leden) ziet toe op een juiste uitvoering van werkzaamheden en staat de directie met raad terzijde. De wettelijke bevoegdheden hebben betrekking op het instemmen met de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, het rechtspositiereglement van het personeel en belangrijke investeringen.
FTE & apparaatsbudget	1352,1 fte; omzet in 2012 € 186,3 miljoen. In 2012 werd een positief resultaat bereikt van € 0,3 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavings-modaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Omvorming naar een agentschap zou, omdat het zbo uitsluitend het instellingsmotief regelgebonden uitvoering kent, overwogen kunnen worden. Nadere overwegingen hierbij: Het aansprakelijkheidsrisico is gezien de omvang van de RDW

gemiddeld te noemen, maar wordt in het geval dit zich manifesteert, in beginsel gedekt uit de tarieven. Dit risico concentreert zich met name op het terrein van de bedrijfsvoering, niet zo zeer op het primaire proces.

Transitiekosten: hoog

- Als bij agentschapsvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.
- Incidenteel:
    - omhangen van wet- en regelgeving en contracten;
    - kosten voor communicatie;
    - integreren van bedrijfsprocessen en ICT, vastgoed;
    - afkopen van secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten;
    - overname van lopende claims.
- Structureel:
    - mogelijke aansprakelijkheid van de minister voor claims en procedures, die nu door de eigen rechtspersoonlijkheid gedekt wordt uit de tarieven.
    - harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering);
    - in de huidige vorm wordt de RDW en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector en burgers. De wijze van totstandkoming van de tarieven is transparant en onomstreden. Het draagvlak is groot. Een positionering dichter bij de minister kan dit draagvlak verkleinen en daardoor structurele transitiekosten tot gevolg hebben.
    - De RDW voert taken uit voor de ministeries van Financiën, V&J, BZK en EZ en voor gemeenten, welke bij een gewijzigde rechtsvorm mogelijk anders/elders worden belegd. Dit kan leiden tot veranderingen in de ketensturing en lagere kostendekkendheid.

Raad van Toezicht: de minister van IenM heeft de bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar aanleiding van de Kaderwet ingeperkt, de Raad heeft geen externe bevoegdheden. Intern heeft de Raad een functie bij instemming met het meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag en het voeren van functioneringsgesprekken met het bestuur.

Eigen rechtspersoonlijkheid: eigen rechtspersoonlijkheid garandeert dat derden voor een schadevergoeding niet bij de Staat aankloppen, maar altijd bij het zbo. De tariefgefinancierde structuur bekrachtigt dit nog eens doordat de RDW een kostendekkend tarief hanteert.

Uitvoering taken voor andere overheden: RDW voert (in toenemende mate) taken uit voor lokale overheden.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten kunnen de publiekrechtelijke zbo-status en de eigen rechtspersoonlijkheid van de RDW worden gehandhaafd.**
- **De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De functie kan passend worden gemaakt bij het**

governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:

I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;

II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:

- via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;

- instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

40	**Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
Taakomschrijving/Doel	Afgeven (en intrekken) van vergunningen met als doel het bevorderen van het Nederlandse binnenlandse en grens-overschrijdende beroepsgoederenvervoer over de weg.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen en het participatiemotief. De NIWO is een voorbeeld van verstatelijking van privaat initiatief.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid. De NIWO is hoofdzakelijk tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja (art 15 Kw nvt), eigen cao.
Raad van Toezicht	Nee. De NIWO wordt bestuurd door een Raad van Beheer (RvB). De RvB bestaat uit acht vertegenwoordigers van wegvervoerorganisaties en twee onafhankelijke leden. De minister heeft de organisaties en de onafhankelijke leden aangewezen. De organisaties wijzen zelf hun vertegenwoordigers aan. Uit de twee onafhankelijke leden kiest de RvB een voorzitter.
FTE & apparaatsbudget	Omzet € 5,5 miljoen (volgens het jaarverslag over 2012), bezetting 27,2 fte (secretariaat; dit zorgt voor de uitvoering).
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavings-modaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Momenteel wordt een onderzoek in het kader van de wettelijk voorgeschreven evaluatie afgerond. Twee van de voorlopige conclusies zijn dat de privaatrechtelijke stichting in de onderzochte periode (2010-2012) een passende rechtsvorm was en dat de NIWO haar publieke taken op een doeltreffende en doelmatige wijze heeft uitgevoerd. Het aansprakelijkheidsrisico is gezien de omvang van de NIWO beperkt. Transitiekosten: klein, gezien de omvang van de NIWO. Deze zijn afhankelijk van een eventuele nieuwe vormgeving. Naast HRM-consequenties spelen ook zaken als inkoop en over-dracht van pensioenen. Bundeling kleine zbo's: in lijn met kabinetsdoelstellingen om te komen tot een kleinere en efficiëntere overheid, geldt in het algemeen dat waar mogelijk kleine organisaties zich aansluiten bij grotere organisaties. Gezien de omvang van de NIWO ligt het voor de hand dat de organisatie wordt gebun-deld met een bestaande soortgelijke organisatie. Het betreft hier regelgebonden uitvoering, dus taken van de NIWO lenen zich goed om te worden uitgevoerd door een agentschap.

Gelijkenissen in werkproces kent de NIWO bijvoorbeeld met Agentschap NL (verlenen vergunningen). Maar ook bundeling met het CBR (dat dezelfde samenwerkingspartners heeft) of de RDW (gelijke werkterreinen: toelating tot wegverkeer, vergunningen) is denkbaar.

Eigen rechtspersoonlijkheid: de branche kan nu bezwaar en beroep aantekenen bij de stichting NIWO. Zou deze verdwijnen, dan wordt het Rijk aansprakelijk voor wat het zbo doet of nalaat. Het aansprakelijkheidsrisico is echter naar verwachting niet substantieel, dus de noodzaak van behoud van de eigen rechtspersoonlijkheid is hier minder aan de orde.

Doelmatigheid: in de huidige juridische setting worden de NIWO en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector. Een omvorming mag niet leiden tot een vermindering van deze doelmatigheid.

De taken van de NIWO kunnen goed publiekrechtelijk worden uitgevoerd.

Advies

De volgende mogelijkheden voor omvorming liggen in de rede:

- **het zbo opheffen en de taken van de NIWO uiterlijk 2016 of zoveel eerder als mogelijk is, onderbrengen bij Agentschap NL.**
  of:
- **de taken onderbrengen bij CBR of RDW uiterlijk 2016 of zoveel eerder als mogelijk is (publiekrechtelijk zbo).**

41	**Dienst voor het kadaster en de openbare registers (Kadaster)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGRW (Ruimte & Water).
Taakomschrijving/Doel	Het bevorderen van de rechtszekerheid door het houden van de openbare registers en het bijhouden van de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de registratie voor schepen en luchtvaartuigen. Tevens het cartografisch weergeven van geografische basisgegevens (kadastrale kaart, topografie). Het verstrekken van inlichtingen aan belanghebbenden over onroerende zaken, energielabels, adressen en gebouwen (basisregistraties adressen en gebouwen, BAG) en de ligging van kabels en leidingen. Het houden van een landelijke voorziening WOZ (waardering onroerende zaken) en WKPB (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken). Het houden van basisregistraties BRT (basisregistratie topografie) en BGT (basisregistratie grootschalige topografie).
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen en onafhankelijke oordeelsvorming waarvoor specialistische kennis noodzakelijk is.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid. Het Kadaster wordt voor een beperkt deel gefinancierd uit de begroting van IenM, verder is het tariefgefinancierd.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (eigen rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao. De pensioenen zijn wel ondergebracht bij het ABP.
Raad van Toezicht	Ja. De Raad controleert en adviseert de Raad van Bestuur. Hij voert zijn toezicht uit onafhankelijk van de Raad van Bestuur en de minister van IenM. In de Organisatiewet Kadaster en andere regelingen zijn de bevoegdheden van de Raad van Toezicht nauwkeurig omschreven. Die bevoegdheden omvatten onder meer: instemmen met de begroting, de jaarrekening, de tarieven, het meerjarenbeleidsplan en een aantal reglementen. De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd en ontslagen door de minister.
FTE & apparaatsbudget	2012: 1.788 fte; € 242 miljoen omzet; € 3,4 miljoen resultaat.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit
Explain	Het Kadaster is actief in een keten met notarissen en banken. Mogelijk is verdere efficiencywinst in de keten te bereiken. De ketenafhankelijkheid is op zich niet bepalend voor de rechtsvorm. Basis voor de financiering van het Kadaster is kostenallocatie waarbij kosten worden toegerekend aan producten/diensten, maar met gebruik van een eigen vermogen. Het aansprakelijkheidsrisico is hoog. Dit risico concentreert zich zowel op het terrein van de bedrijfsvoering als op het primaire

proces. In het geval dit zich manifesteert, zijn de kosten voor het Kadaster.

Transitiekosten: hoog

- Als bij agentschapsvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.
- Incidenteel:
    - omhangen van wet- en regelgeving en contracten;
    - kosten voor communicatie;
    - integreren van bedrijfsprocessen en ICT, vastgoed;
    - afkopen van secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten;
    - overname van lopende claims.
- Structureel:
    - aansprakelijkheid van de minister voor claims en procedures, die nu door de eigen rechtspersoonlijkheid gedekt wordt uit tarieven;
    - harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering);
    - in de huidige vorm wordt het Kadaster en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector en burgers. De wijze van totstandkoming van de tarieven is transparant en onomstreden. Het draagvlak is groot. Een positionering dichter bij de minister kan dit draagvlak verkleinen en daardoor structurele transitiekosten tot gevolg hebben;
    - het Kadaster voert taken uit voor de ministeries van Defensie, Financiën en EZ en voor gemeenten, welke bij een gewijzigde rechtsvorm mogelijk anders/elders worden belegd. Dit kan leiden tot veranderingen in de ketensturing en lagere kostendekkendheid.

Raad van Toezicht: de bevoegdheden van de Raad van Toezicht zijn met de Kaderwet ingeperkt, de Raad heeft nu geen externe bevoegdheden. Intern heeft de Raad een functie bij instemming met het meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag en het voeren van functioneringsgesprekken met het bestuur.

Onderdeel van de Staat worden en daarmee het beëindigen van de eigen rechtspersoonlijkheid heeft transitiekosten tot gevolg op het terrein van arbeidsvoorwaarden en omdat de rijksoverheid nu niet aansprakelijk is voor wat het zbo doet of nalaat. Eigen rechtspersoonlijkheid garandeert dat derden voor een schadevergoeding niet bij de Staat aankloppen, maar altijd bij het zbo. De tariefgefinancierde structuur en het gebruik van het eigen vermogen ondersteunen dit.

Decentralisatie: het Kadaster is ook in beeld als back-office voor enkele taken van gemeenten.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten ligt continueren als publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid voor de hand.**
- **De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De functie kan passend worden gemaakt bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**

I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
- via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
- instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

- **De mogelijkheden voor een overheids-N.V. zouden serieus verkend kunnen worden.**

42	**Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid). De LVNL legt verantwoording af aan de staatssecretaris over de prestaties en het beleid. Daarnaast werkt de LVNL onder andere nauw samen met het ministerie van Defensie, beheerder van het militaire luchtruim.
Taakomschrijving/Doel	Verantwoordelijk voor het beheer van civiele luchtruim en de hiermee samenhangende technische infrastructuur en opleidingen tot luchtverkeersleider.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen (taken die voortvloeien uit de Wet luchtvaart).
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid sinds 1-1-1993. LVNL is volledig tariefgefinancierd en wordt geacht kostendekkende tarieven te hanteren.
Kaderwet van toepassing	Ja, uitzondering art 15 (rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao. De pensioenen zijn wel ondergebracht bij het ABP.
Raad van Toezicht	Ja.
FTE & apparaatsbudget	862 fte. Dit is exclusief inactieven die gebruik maken van vroegpensioen (ongeveer 100 fte). De omzet bedraagt € 179,4 miljoen, het exploitatieresultaat € 13,8 miljoen (2012).
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Er zijn actuele internationale ontwikkelingen welke mogelijk uitmonden in een Europese Verkeersleiding. EU-regelgeving is sterk bepalend voor het bekostigingssysteem. Het tarief wordt bepaald door de staatssecretaris van IenM na consultatie van de gebruikers. Formeel ligt de goedkeuring van het en route tarief thans bij Eurocontrol, vanaf medio 2014 bij de Europese Commissie. EU-regelgeving is dus zeer dwingend voor de wijze waarop de LVNL haar werk dient te doen . Het aansprakelijkheidsrisico is gezien de omvang van de LVNL gemiddeld te noemen, en wordt in het geval dit zich manifesteert, in beginsel gedekt uit de tarieven. Dit risico concentreert zich met name op het terrein van de bedrijfsvoering, niet zo zeer op het primaire proces. Omvorming naar een agentschap zou, omdat het zbo uitsluitend het instellingsmotief regelgebonden uitvoering kent, overwogen kunnen worden. Nadere overwegingen hierbij: Transitiekosten: hoog • Als bij agentschapsvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.

- Incidenteel:
    - omhangen van wet- en regelgeving en contracten;
    - kosten voor communicatie;
    - integreren van bedrijfsprocessen en ICT, vastgoed;
    - afkopen van secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten;
    - overname van lopende claims.
- Structureel:
    - mogelijke aansprakelijkheid van de minister voor claims en procedures, die nu door de eigen rechtspersoonlijkheid gedekt wordt uit tarieven;
    - harmoniseren van de arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering);
    - In de huidige vorm wordt de LVNL en daarmee de uitvoering van alle publieke taken, volledig gefinancierd door de sector. De wijze van totstandkoming van de tarieven is transparant en onomstreden. Een positionering dichter bij de minister kan dit draagvlak verkleinen en daardoor structurele transitiekosten tot gevolg hebben.

Raad van Toezicht: de minister van IenM heeft de bevoegdheden van de Raad van Toezicht naar aanleiding van de Kaderwet ingeperkt, de Raad heeft geen externe bevoegdheden. Intern heeft de Raad een functie bij instemming met het meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag en het voeren van functioneringsgesprekken met het bestuur.

Eigen rechtspersoonlijkheid: de eigen rechtspersoonlijkheid garandeert dat derden voor een schadevergoeding niet bij de Staat aankloppen, maar altijd bij het zbo. De tariefgefinancierde structuur bekrachtigt dit nog eens, doordat de LVNL een kostendekkend tarief hanteert.

Het eindperspectief voor de LVNL wordt sterk bepaald door verdere Europese integratie (Single European Sky). De toekomst van de LVNL ligt in Europa en minder in het nationale.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten en de internationale ontwikkelingen kan de publiekrechtelijke zbo-status en de eigen rechtspersoonlijkheid van het LVNL worden gehandhaafd.**
- **De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De functie kan passend worden gemaakt bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**
    I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
    II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
    - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
    - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

43	**Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap en opdrachtgeverschap, namens de minister van IenM, zijn belegd bij de DGB (directeur-generaal Bereikbaarheid).
Taakomschrijving/Doel	Het toewijzen van 'slots' aan luchtvaartmaatschapppijen.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijke stichting met eigen rechtspersoonlijkheid. De SACN is gefinancierd door bijdragen van luchtvaart-maatschappijen en luchthavens. SACN wordt geacht kostendekkend te opereren. Het aansprakelijkheidsrisico wordt in beginsel gedekt via een eigen verzekering dan wel uit het eigen vermogen, dus uit de bijdragen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. De verordening regelt de aansprakelijkheid van de slotcoördinator (in Nederland geïmplementeerd in artikel 7.3 Wet luchtvaart) inzake door de coördinator veroorzaakte schade.
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzonderingen voor de artikelen 18, 21 en 22. EU-regelgeving dwingt de SACN af te wijken van bepalingen omtrent de goedkeuring van de tarieven, de begroting en de jaarrekening. beleidsregels en het vernietigingrecht van de minister.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. Cao en pensioen zijn niet gelijk aan die bij het Rijk.
Raad van Toezicht	Ja. Vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens vormen de Raad van Toezicht. Hij staat de directie bij ten aanzien van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, het rechtspositiereglement van het personeel en belangrijke investeringen.
FTE & apparaatsbudget	4 fte, budget € 0,6 miljoen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijk-heid.
Explain	De taak van de SACN kan op goede wijze publiekrechtelijk worden uitgevoerd. Nadere overwegingen hierbij: Transitiekosten van een omvorming tot een publiekrechtelijk zbo zijn naar verwachting laag, gezien de omvang van SACN. SACN wordt geacht kostendekkend te opereren. Het aanspra-kelijkheidsrisico wordt in het geval dit zich manifesteert, in beginsel gedekt uit het eigen vermogen, dus uit de bijdragen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Eigen rechtspersoonlijkheid: op grond van de Europese verordening wijst de minister van IenM een luchthavencoördinator aan. De verordening vereist een onafhankelijke positie van de luchthavencoördinator, zowel functioneel als financieel. Van politieke beïnvloeding kan geen sprake zijn. De nationale vormgeving van de slotcoördinator zal dus zodanig dienen te zijn dat voldaan wordt aan deze vereisten. In de tekst van de herziene verordening (let op: nog in procedure en nog niet definitief vastgesteld) wordt een

en ander in een nieuwe overweging nog wat duidelijker verwoord: de coördinator moet (..) juridisch, organisatorisch, financieel en wat de besluitvorming betreft onafhankelijk zijn van alle belanghebbende partijen, lidstaten en organen die afhankelijk zijn van deze staten. De contacten en relaties van de SACN betreffen bijna overwegend private partijen.

Advies

- **Vanwege het instellingmotief onafhankelijkheid kan de SACN worden gehandhaafd als zbo.**
- **Omvormen van privaatrechtelijk zbo naar publiek-rechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.**
- **De Raad van Toezicht kan worden opgeheven. De functie kan passend worden gemaakt bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
  II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
  - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
  - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

44	**Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)**
Ministerie	IenM. Het eigenaarschap, namens de minister van IenM, is belegd bij de SG. Alleen het bestuur is zbo sinds 1-1-2012, het uitvoerend apparaat is een agentschap. Er zijn werkafspraken gemaakt tussen de (p)SG, directeur NEa en het bestuur; deze worden in 2013 geëvalueerd. De opdrachtgevende directie valt binnen het DG Milieu en Internationale Zaken (DGMI).
Taakomschrijving/Doel	Ondersteunt de uitvoering van de emissiehandel en toetst als onafhankelijk toezichthouder de naleving van de regels.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechts-persoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee .
FTE & apparaatsbudget	Het apparaat van de NEa is vormgegeven in een agentschap en telt 43 fte. Alleen het bestuur van de NEa is zbo. Het bestuur bestaat uit een voorzitter en drie leden, die door de Staats-secretaris van IenM zijn benoemd.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijk-heid.
Explain	Er zijn geen argumenten gevonden om de huidige status te wijzigen.
Advies	**Als publiekrechtelijk zbo handhaven.**

45	**Havenbeheerders (cluster)**
Ministerie	IenM.
Taakomschrijving/Doel	Uitvoering van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS, specifiek artikel 6.9). Deze taak is ook aan niet-zbo's (bijvoorbeeld decentrale overheden en private partijen) opgedragen. De beheerder van een bij of krachtens AMVB aangewezen haven draagt zorg voor: • een toereikende havenontvangstvoorziening; • een Haven Afval Plan; • registratie van de afgegeven hoeveelheden; • indien noodzakelijk verplichten van terminals en werven om zorg te dragen voor voldoende havenontvangst-voorzieningen. De havens van Rotterdam en Amsterdam zijn onlangs aangewezen om toezicht op de naleving van de WVVS te kunnen uitvoeren. Voor eventuele aanhouding dienen de beheerders de Inspectie (ILT) in te schakelen.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (deeltijd-zbo).
Kaderwet van toepassing	Nee. De havenbeheerders zijn doorgaans onderdeel van lokale overheden of een gemeenschappelijke regeling, maar kunnen ook privaat zijn. Relevante uitzondering hierbij is het Havenbedrijf Rotterdam, dat door de Gemeente Rotterdam geprivatiseerd is tot NV. Hier is bij de uitvoering van de taken van Havenbeheerder sprake van uitoefening van openbaar gezag door een zelfstandige organisatie. Op alle havenbeheerders is het regime van de Havenbeveiligings-wetgeving van toepassing. Het onder de Kaderwet brengen van het Havenbedrijf Rotterdam zou de eenheid van dit regime doorbreken.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
FTE & apparaatsbudget	Geen medewerkers.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavings-modaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Het cluster Havenbeheerders is geen zbo conform de Kaderwet. De uitvoering van de wettelijke taken van havenbeheerders is op uiteenlopende wijzen georganiseerd. Niet zelden wordt de taak door private Havenbeheerders uitgevoerd. Slechts in de haven van Rotterdam is bij de uitvoering van de taken van Havenbeheerder sprake van uitoefening van openbaar gezag door een zelfstandige organisatie. Het blijft anno 2013 onwenselijk dat het zbo zich naar het regime van de Kaderwet zbo's zou moeten voegen. Het heeft daarom de voorkeur bij de eerst mogelijke wetswijziging te bezien of en zo ja hoe de regelgeving kan worden aangepast zodanig dat terminals en werven zorg blijven dragen voor voldoende

havenontvangstvoorzieningen en tegelijkertijd de zbo-gevende bevoegdheid kan vervallen. Op deze wijze kan meer eenheid worden gebracht in de wijze waarop deze taken zijn georganiseerd.

Advies

Bij de eerst mogelijke wetswijziging wordt onderzocht hoe het cluster Havenbeheerders de wettelijke taken kan uitvoeren zonder de zbo-status. Hierbij wordt gekeken hoe de regelgeving kan worden aangepast zodat de taken van Havenbeheerders op een uniforme wijze zijn belegd.

46	**Rijkshavenmeesters (cluster)**
Ministerie	IenM.
Taakomschrijving/Doel	Uitoefenen van enkele bevoegheden met betrekking tot de beloodsing van schepen, de communicatie met schepen en het vervoer van gevaarlijke stoffen over binnenwateren. Het zbo Rijkshavenmeester betreft in de praktijk enkel de Havenmeester van Rotterdam, werkzaam bij Havenbedrijf Rotterdam N.V. Deze heeft een speciale positie binnen Havenbedrijf Rotterdam N.V. in verband met de zelfstandige uitoefening van de aan hem toekomende publieke taken en bevoegdheden.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	Nee. De hier aan de orde zijnde bevoegheden zijn aan de Rijkshavenmeester van Rotterdam geattribueerd in: het Loodsplichtbesluit 1995, de Regeling markttoezicht register-loodsen, het Voorschriftenbesluit registerloodsen, het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet, de Regeling meldingen en communicatie scheepvaart, de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen. Daarnaast handelt de Havenmeester van Rotterdam in mandaat namens de minister van IenM bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden met betrekking tot het nautisch beheer in het gebied vanaf de Van Brienenoordburg tot het einde van de Eurogeul. Hierbij is géén sprake van een zbo-status. Slechts bij de Rijkshavenmeester Rotterdam is sprake van uitoefening van openbaar gezag door een zelfstandige organisatie voor een beperkt deel van de aan hem opgedragen taken. De overige rijkshavenmeesters zijn onderdeel van de Rijksoverheid. Ten aanzien van de Rijkshavenmeester Rotterdam is een Havenmeesterconvenant gesloten, waarbij de zelfstandige uitoefening van dit openbaar gezag is ingeperkt met de mogelijkheid van ministeriële instructies. Het van toepassing verklaren van de Kaderwet zou de eenheid van het regime van het Havenmeesterconvenant voor alle taken van de Rijkshavenmeester binnen het Havenbedrijf Rotterdam op het gebied van nautisch beheer doorbreken.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
FTE & apparaatsbudget	Geen medewerkers.
Uitkomst beslisboom	Het betreft een (niet-privaatrechtelijke) deeltijd-zbo aangezien de Havenmeester Rotterdam naast de zbo-status op grond van bovengenoemde regelgeving ook in mandaat optreedt voor de minister (nautisch beheer), en bovendien ook nog bevoegdheden en taken uitoefent voor het college van B&W van Rotterdam.
Explain	Het cluster Rijkshavenmeesters is geen zbo conform de Kaderwet. Slechts bij de Rijkshavenmeester Rotterdam is sprake van een zelfstandig bestuursorgaan; de overige

rijkshavenmeesters zijn onderdeel van de Rijksoverheid. Het blijft anno 2013 onwenselijk dat het zbo zich naar het regime van de Kaderwet zbo's -regime zou moeten voegen. Het heeft daarom de voorkeur de noodzaak van de zbo-status te heroverwegen .

Advies

De noodzaak van de zbo-status wordt in het kader van de voorgenomen herzieningen van de Scheepvaart-verkeerswet expliciet als onderwerp meegenomen.

47-60	**Diverse zbo's met taken op het gebied van mobiliteit:** • **Stichting Vakopleiding Automobiel- en Motorrijwielbedrijf (VAM/IBKI)** • **Commissie Stuurliedenexamens *** • **Commissie van Beroep als bedoeld in artikel 3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 *** • **Commissie voor de Examens van scheepswerktuigkundigen *** • **Commissie voor de Zeevisvaartexamens *** • **Erkenninghouders Algemene Periodieke Keuring (cluster)** • **Examencommissie Certificaatloodsen *** • **HISWA Vereniging *** • **Keuringsinstanties geluidshinder (cluster)** • **Keuringsinstanties Infrastructuur & Milieu overig (cluster)** • **Keuringsinstanties pleziervaartuigen (cluster)** • **Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen (cluster)** • **Klassebureaus Scheepvaart (cluster)** • **Landelijke en Regionale Examencommissies verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen (cluster)*** Organisaties met een asterisk (*) zullen worden opgeheven of elders worden ondergebracht. Dit is geregeld in de Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet zbo's (zie Stb. 2012, 442). Deze regelt de wijziging van een aantal wetten met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen op het beleidsterrein van de minister van Infrastructuur en Milieu. Deze aanpassingswet is in 2013 al gedeeltelijk in werking getreden (zie Stb. 2012, 619). Een aantal onderdelen van de wet zal gedurende het jaar 2013 in werking treden. De Stichting Examenbureau Beroepsvervoer is reeds opgeheven (opgegaan in het CBR).
Ministerie	IenM.
Taakomschrijving/Doel	Genoemde zbo's voeren diverse taken uit op het gebied van examinering, certificering en keuringen in de mobiliteitsbranche.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd.
Kaderwet van toepassing	Ja voor VAM/IBKI, nee voor de andere.
Afwijking Rechtspositie Rijk	
Raad van Toezicht	Nee.
FTE & apparaatsbudget	Valt buiten de scope van dit onderzoek.
Uitkomst beslisboom	Deeltijd.
Explain	Deeltijd.
Advies	**Het gaat hier om deeltijd-zbo's. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek, zie paragraaf 3.1 van deel A.**

De zbo's van het ministerie van OCW

61	**College voor Examens**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGPV).
Taakomschrijving/Doel	Zorgdragen voor de centrale examens en staatsexamens in het voortgezet onderwijs, de examens rekenen en taal in het (middelbaar) beroepsonderwijs en de staatexamens Nederlands als tweede taal.
Instellingsmotief	Onafhankelijke advisering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	College: 7 leden en 6 plv. leden. Bureau: 25 medewerkers. Kosten 3 miljoen euro, gefinancierd vanuit de OCW-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot een agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, privatiseringsmodaliteit of adviesraad.
Explain	• Clustering: de uitvoerende werkzaamheden van deze examens worden al elders uitgevoerd (DUO, CITO). • De Wet CvE wordt voor 1 oktober 2014 geëvalueerd, alsmede de zbo-status van CvE op zich. • De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap draagt de eindverantwoordelijkheid voor de centrale examens; het CvE is verantwoordelijk voor de uitvoering. • Transitiekosten: door een eventuele wijziging van de zbo-status treden geen extra kosten voor de OCW-begroting op; het personeel heeft de ARAR-rechtspositie en de uitvoerende werkzaamheden zijn al elders belegd.
Advies	• **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten kan de zbo-status worden opgeheven.** • **Uitvoerende werkzaamheden conform de huidige werkwijze onderbrengen bij DUO en CITO.** • **Voor de CvE-adviestaken de status van adviescollege overwegen.** • **De minister krijgt – gelet op de verantwoordelijkheid voor de centrale examens – het openbaar gezag terug.**

62	**Commissariaat voor de Media**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGCM).
Taakomschrijving/Doel	Ziet toe op naleving van de Mediawet; het Commissariaat voor de Media (CvdM) garandeert eerlijke toegang tot de media, en bewaakt de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	54 fte's, 4,2 miljoen euro, gefinancierd vanuit de OCW-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Afwegingen bij eigen rechtspersoonlijkheid: • Eigen rechtspersoonlijkheid is handig om praktische redenen, bijvoorbeeld om zelfstandig overeenkomsten te kunnen sluiten met regionale omroepen, maar niet noodzakelijk voor de onafhankelijke positie. • Juridische procedures: het CvdM voert gemiddeld 10 tot 20 zaken per jaar. Het gaat vooral om bestuursrechtelijke zaken en slechts enkele privaatrechtelijke. Clustering met de ACM als toezichthouder is overwogen, maar de toezichtrol van het CvdM op pluriformiteit en handhaving van het media-aanbod in een publiek/private markt is eigensoortig en wijkt af van het markttoezicht en de consumentenbescherming vanuit de ACM. De transitiekosten bij afschaffing van de eigen rechtspersoonlijkheid zijn gering: er treedt geen verandering op in de rechtspositie. Aansprakelijkheidsrisico: aansprakelijkheidsrisico's komen ten laste van de Mediabegroting/OCW. CvdM heeft hiervoor geen voorzieningen getroffen.
Advies	• **Status van zbo voor de CvdM-taken handhaven** • **De eigen rechtspersoonlijkheid kan worden opgeheven.**

63-68	**De cultuurfondsen: Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+, Stichting Nederlands Letterenfonds, Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en Mondriaan Stichting**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGCM).
Taakomschrijving/Doel	Verstrekken en monitoren van subsidies op het gebied van cultuur.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid: geen politieke inmenging bij toekenning van cultuursubsidies.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (en dus eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigingsbevoegheid voor de minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. De Fondsen voor Cultuurparticipatie, Letteren en Architectuur zijn wel aangesloten bij het ABP, de overige fondsen niet.
Raad van Toezicht	Ja, drie cultuurfondsen hebben een Raad van Toezicht: Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, Stichting Nederlands Fonds voor de Film en Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten.
Fte & apparaatsbudget	Circa 230 fte's op de bureaus. Kosten circa 15,5 miljoen euro, gedekt vanuit de OCW-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	• Clustering: fusie van de cultuurfondsen overwegen inclusief het onderbrengen van de uitvoerende werkzaamheden van de subsidieverstrekkingen bij het gemeenschappelijk subsidieloket van OCW, SZW en VWS. • Transitiekosten: bij samenvoeging van de fondsen treden er mogelijk transitiekosten op als de arbeidsvoorwaarden worden gelijk getrokken. Indien hiervoor een overgangsregime wordt getroffen voor het huidige personeel, betekent dit voor de OCW-begroting geen extra uitgaven, omdat deze arbeidsvoorwaarden nu al gedekt worden uit de middelen voor apparaatskosten. Voor de ICT-ondersteuning van de subsidieadministratie leidt het tot minder uitgaven, omdat men gebruik kan maken van het subsidieloket. • Aansprakelijkheidsrisico: zit vooral bij eventuele ten onrechte afgewezen subsidieaanvragen, waarvoor – indien het fonds geen respijt heeft – een oplossing via de OCW-begroting moet worden gezocht. Omzetting in een publiekrechtelijke rechtsvorm zonder eigen rechtspersoonlijkheid betekent daarom geen extra risico voor de OCW-begroting. • Er zijn ook geen andere redenen voor behoud van de huidige rechtsvorm.
Advies	• **De cultuurfondsen worden omgezet in een publiekrechtelijk zbo zonder Raad van Toezicht en zonder eigen rechtspersoonlijkheid en samengevoegd tot één fonds. Binnen dit zbo kan uiteraard à la de aanpak van de Raad voor Cultuur op bestuurlijk niveau een indeling van werkzaamheden naar cultuurdomeinen worden gemaakt, in bijvoorbeeld kamers of afdelingen.**

- **De Raden van Toezicht opheffen en de functie passend maken bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
  II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
  - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
  - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).
- **De uitvoering van de subsidieverstrekkingen van de zes fondsen kan worden ondergebracht bij het gemeenschappelijk subsidieloket van OCW, SZW en VWS.**
- **Realisatie in 2017 in verband met de start van de uitvoering van de nieuwe Cultuurnota in 2017.**

69	**Koninklijke Bibliotheek (KB)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGHBWE).
Taakomschrijving/Doel	Ondersteuning van onderzoek, studie en cultuurbeleving; depot van Nederlandse gedrukte en elektronische publicaties; Nederlandse bibliografie; onderzoek en ontwikkeling van de wetenschappelijke informatievoorziening; kenniscentrum, onder meer voor digitalisering, conservering en restauratie; bevordering en ondersteuning van landelijke en internationale samenwerking.
Instellingsmotief	Instellingsmotief onduidelijk.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. Cao Onderzoeksinstellingen.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	300 fte's, 46,6 miljoen euro, vanuit de OCW-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, privatiseringsmodaliteit of adviesraad.
Explain	OCW heeft aangegeven, nu de fusie van de KB met het agentschap Nationaal Archief niet is doorgegaan, andere opties te onderzoeken en deze verkenning voor eind 2013 af te ronden. Omdat de KB geen openbaar gezag heeft, is er geen reden de zbo-status te continueren. Transitiekosten: bij overgang naar een agentschap nemen de loonkosten vermoedelijk af. Bij inpassing in de ARAR-rechts-positie kan een overgangsregime voor het huidige personeel nodig zijn. Omdat de huidige arbeidsvoorwaarden al gedekt worden uit de OCW-bijdrage voor de apparaatskosten, behoeft een dergelijk overgangsregime per saldo geen additionele uitgaven op te leveren. Aansprakelijkheid: gelet op het takenpakket een laag risico voor OCW.
Advies	**Op basis van het huidige takenpakket ontvalt, gelet op het ontbreken van openbaar gezag, de zbo-status aan de KB. Er moet dus een andere rechtsvorm worden gekozen. Bij deze keuze kan dan ook rekening gehouden worden met de ontwikkelingen in het bibliotheekstelsel en het wetsvoorstel dat daarover in voorbereiding is. Het zou mogelijk moeten zijn de zbo-status in 2014 op te heffen en de KB om te zetten naar:** • **bij voorkeur een stichting (tevens rwt), waarmee tevens transitiekosten worden voorkomen doordat daarmee geen inpassing in een ander rechtspositie-regime noodzakelijk is, of** • **een agentschap.**

70	**Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGHBWE).
Taakomschrijving/Doel	De 17 kenniscentra vormen de schakels tussen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het georganiseerde bedrijfsleven. Zij ontwikkelen kwalificaties voor het mbo, werven leerbedrijven en bewaken de kwaliteit van de begeleiding in die leerbedrijven.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Structureel 29,7 miljoen euro vanuit de OCW-begroting na onderstaande bezuiniging (zie explain).
Uitkomst beslisboom	Box 4: (deeltijd)zbo, privaatrechtelijk .
Explain	In het Regeerakkoord is onder de titel 'samenvoegen kennis-centra mbo' een bezuiniging opgenomen van € 40 miljoen euro in 2015 en vanaf 2016 € 80 miljoen euro structureel. De kenniscentra worden samengevoegd en waar mogelijk worden de taken van de kenniscentra ondergebracht bij de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en mbo-instellingen.
Advies	• **Huidige status vooralsnog handhaven in afwachting van het onderbrengen van taken bij SBB en bij de mbo-instellingen.** • **Daarna vervalt de zbo-status.**

71	**Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGHBWE).
Taakomschrijving/Doel	Advisering op het gebied van de wetenschapsbeoefening; beoordeling van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek; forum voor de wetenschappelijke wereld en bevordering van internationale samenwerking; koepel-organisatie voor wetenschappelijke onderzoeksinstituten.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid in verband met benodigde specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. Cao Nederlandse universiteiten.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	1327 fte's, waarvan 116 KNAW-staf, rest bij onderzoeks-instituten.
Uitkomst beslisboom	Box 2: het zbo zou kunnen worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, adviesraad of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Clustering: clustering van de onderzoeksinstituten met de universitaire onderzoeksinstituten is op zich mogelijk. Clustering met universitaire onderzoeksinstituten hoeft geen transitiekosten op te leveren, omdat het personeel van KNAW nu al onder de cao Nederlandse universiteiten valt. Indien de centrale KNAW-staf onder het ARAR wordt gebracht bij een eventuele afsplitsing van KNAW-adviestaken naar een adviescollege, betekent dit aanpassing van de arbeidsvoor-waarden. Als daarbij de huidige arbeidsvoorwaarden als overgangsregime worden meegenomen, hoeft dit geen additionele OCW-uitgaven te betekenen, omdat ook de huidige KNAW-arbeidsvoorwaarden uit de huidige OCW-financiering worden gedekt. Aansprakelijkheid: mogelijke risico's bij de exploitatie van onderzoeksinstituten; deze behoren tot de reguliere bedrijfs-voering en moeten binnen de KNAW-begroting worden gedekt. Harmonisatie met de hoofdbeweging van positionering van de kennisinstellingen - zie de heroverweging van de zbo-status voor TNO en de WUR-bundeling in Wageningen - ware te overwegen.
Advies	**Omdat de KNAW geen openbaar gezag heeft, ontvalt de basis om de zbo-status te kunnen continueren. Het moet mogelijk zijn de zbo-status in 2014 op te heffen en de KNAW voort te zetten als een stichting (tevens rwt).**

72	**De Nederlandse Publieke Omroep (NPO)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGCM).
Taakomschrijving/Doel	Bevorderen van samenwerking en coördinatie binnen de landelijke publieke omroep. Het indelen van de zendtijd van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor de landelijke omroep. De bekostiging van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor de landelijke omroep.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd-zbo.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	Het zbo-deel van het NPO-apparaat betreft 14,5 fte met 3 miljoen euro aan kosten, gedekt uit de OCW/Media-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 4: (deeltijd)zbo privaatrechtelijk.
Explain	deeltijd-zbo; status wordt gehandhaafd.
Advies	**Status niet wijzigen (deeltijd-zbo)**

73	**Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGHBWE).
Taakomschrijving/Doel	• Toetsen en waarborgen van de kwaliteit van Nederlandse en Vlaamse opleidingen in het hoger onderwijs; • voorlichting geven over de kwaliteit van het opleidingen-aanbod; • bijdragen aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 18 (aanleverdatum jaarverslag).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	48 fte's excl. bestuur. Budget is 4,2 miljoen euro van de Nederlandse overheid (uit de OCW-begroting) en 2,6 miljoen euro van de Vlaamse overheid.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Internationaal: over de NVAO zijn bij verdrag afspraken gemaakt met Vlaanderen. Aansprakelijkheid: het proces van accreditatie kent geen bijzondere risico's. De eigen rechtspersoonlijkheid: in het verdrag met Vlaanderen is vastgelegd dat de NVAO eigen rechtspersoonlijkheid heeft.
Advies	• **Gelet op de verdragsverplichtingen met Vlaanderen is voortzetting van de zbo-status en de eigen rechts-persoonlijkheid gewenst.** • **Bij wijziging van dit verdrag resp. herinrichting van het toezicht in het hoger onderwijs zou tot een her-overweging van de zbo-status en de eigen rechts-persoonlijkheid van de NVAO gekomen kunnen worden.**

74	**Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGHBWE).
Taakomschrijving/Doel	Bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek; initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek. NWO voert haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid in verband met benodigde specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (rechtspositie Rijk).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, cao Onderzoeksinstellingen.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	417 fte's bureaumedewerkers; budget 43 miljoen euro voor beheer. Totale uitgaven 318,2 miljoen euro uit OCW-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Rechtspersoonlijkheid en clustering: een mogelijkheid is alleen het bestuur van NWO als zbo voort te zetten (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) en de uitvoerende werkzaamheden van de subsidieverstrekkingen onder te brengen in een agentschap samen met het subsidieloket van OCW-SZW-VWS. Ook een integratie van NWO en Zorgonderzoek Nederland (ZON) als sectorale onderzoeksorganisatie kan worden overwogen. Transitiekosten: bij overgang van het uitvoerend apparaat naar een agentschap nemen de loonkosten vermoedelijk af. Daarbij kunnen voor het huidig personeel als overgangsregime de huidige cao-bepalingen worden meegenomen bij de inpassing in het ARAR. Dit hoeft voor de OCW-begroting niet tot meer uitgaven te leiden, omdat deze arbeidsvoorwaarden nu al uit de OCW-bijdrage gedekt worden. Aansprakelijkheid: risico kan ontstaan bij eventueel ten onrechte afgewezen subsidieverzoeken. Dit risico is binnen de NWO-begroting op te lossen.
Advies	**Gelet op het instellingsmotief is een zbo-status voor het bestuur van NWO noodzakelijk, maar kunnen de uitvoerende werkzaamheden van de subsidieverstrekkingen bijvoorbeeld worden ondergebracht in een agentschap met het gemeenschappelijk subsidieloket van OCW, VWS en SZW. Tevens wordt een fusie met de sectorale organisatie Zorgonderzoek Nederland (ZON) aanbevolen vanuit het oogpunt van clustering van verwante zbo-taken. Het (gefuseerde) zbo heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid nodig.**

75	**Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGCM).
Taakomschrijving/Doel	
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	Wordt opgeheven.
Kaderwet van toepassing	
Afwijking Rechtspositie Rijk	
Raad van Toezicht	
Fte & apparaatsbudget	
Explain	
Advies	**Gelet op de aangekondigde opheffing is dit fonds niet in het onderzoek meegenomen.**

76	**Stimuleringsfonds Pers**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGCM).
Taakomschrijving/Doel	Handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinie-vorming; verlenen van financiële steun aan de pers; onderzoek en innovatie ter ondersteuning van het functioneren van de pers.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigingsbevoegdheid minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	4,2 fte's. Kosten apparaat 0,2 miljoen euro, gedekt uit de OCW-begroting. Voor subsidieverlening is een budget beschikbaar van 2,3 miljoen euro per jaar.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Clustering: gezien het geringe budget en het geringe aantal medewerkers valt er niet veel efficiencywinst te realiseren. Tevens is in het Regeerakkoord opgenomen: 'Het Stimule-ringsfonds voor de Pers blijft bestaan.' Aansprakelijkheid: gelet op de totale omvang van de jaarlijkse omzet een laag risico.
Advies	**Tijdens deze kabinetsperiode geen wijziging gelet op de uitspraak in het Regeerakkoord. Daarna kan worden samengegaan met Cultuurfonds.**

77	**Participatiefonds (PF)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGPV).
Taakomschrijving/Doel	Zorgdragen voor vergoeding van de kosten die verband houden met werkloosheidsuitkeringen voor het onderwijspersoneel in het primair onderwijs. Schoolbesturen in het primair onderwijs zijn eigen-risicodrager voor wachtgeld en verevenen via het PF de kosten.
Instellingsmotief	Instellingsmotief onduidelijk.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (en dus eigen rechtspersoonlijkheid). Het PF is een stichting.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Het gezamenlijk bureau van Participatiefonds en Vervangingsfonds telt circa 20 medewerkers. Totale omzet van het Participatiefonds is circa 125 miljoen euro, betaald vanuit premieafdracht door PO-schoolbesturen. OCW betaalt een tegemoetkoming in de apparaatskosten van 2,84 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 1: het zbo kan worden geprivatiseerd.
Explain	Bij het vervallen van de zbo-status blijft met name van belang de borging van de verplichte aansluiting voor werkgevers/ schoolbesturen gelet op de onderlinge verevening van kosten. Transitiekosten: PF is aangesloten bij het ABP. Eventuele transitiekosten zijn gelet op de omvang van het bureau zeer beperkt. De bureaukosten worden nu gedekt uit de OCW-begroting, maar deze 2,84 miljoen euro kan aan de schoolbekostiging worden toegevoegd en door het PF in de premieheffing worden meegenomen. Aansprakelijkheid: een sterke stijging van werkloosheidsuitkeringen in het primair onderwijs kan tot tekorten bij het PF leiden en dientengevolge tot premiestijging voor de schoolbesturen, wat vervolgens – om andere kortingen in de schoolhuishouding te vermijden – tot een hogere bijdrage aan de scholen vanuit de OCW-begroting kan leiden, afhankelijk van nadere politieke afweging.
Advies	**De privaatrechtelijke status (stichting) handhaven. De zbo-status in 2015 laten vervallen. Zo nodig via wetgeving flankerend ondersteunen.**

78	**Vervangingsfonds (VF)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGPV).
Taakomschrijving/Doel	Zorgdragen voor vergoeding van de kosten die verband houden met vervanging van personeel van de onderwijsinstellingen in het primair onderwijs.
Instellingsmotief	Instellingsmotief onduidelijk.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (eigen rechtspersoonlijkheid). Het VF is een stichting.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Het gezamenlijk bureau van Participatiefonds en Vervangingsfonds telt circa 20 medewerkers. De omzet van het Vervangingsfonds is circa 400 miljoen euro per jaar, gedekt uit premieafdracht van schoolbesturen. OCW betaalt een tegemoetkoming in de apparaatskosten van 3,58 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 1: het zbo kan worden geprivatiseerd.
Explain	Transitiekosten: het VF is aangesloten bij het ABP. Eventuele transitiekosten zijn gelet op de omvang van het bureau zeer beperkt. De bureaukosten worden nu gedekt uit de OCW-begroting, maar deze 3,68 miljoen euro kan aan de schoolbekostiging worden toegevoegd en door het VF in de premieheffing worden meegenomen. Aansprakelijkheid: een sterke stijging van vervangingskosten in het primair onderwijs kan tot tekorten bij het VF leiden en dientengevolge tot premiestijging voor de schoolbesturen, wat vervolgens – om andere kortingen in de schoolhuishouding te vermijden – tot een hogere bijdrage aan de scholen vanuit de OCW-begroting kan leiden, afhankelijk van nadere politieke afweging.
Advies	**De privaatrechtelijke status (stichting) handhaven. De zbo-status in 2015 laten vervallen. Zo nodig via wetgeving flankerend ondersteunen.**

79	**Landelijke geschillencommissie Weer Samen Naar School**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGPV).
Taakomschrijving/Doel	Bindende uitspraak doen als het bevoegd gezag van een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs een voorziening heeft gevraagd tegen: a) besluiten en handelingen inzake de totstandkoming van het reglement van het samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 20 van de Wet op het primair onderwijs; b) besluiten en handelingen in het kader van het samenwerkingsverband; c) de weigering van instemming door het bevoegd gezag van een speciale school voor basisonderwijs met een besluit als bedoeld in artikel 20, tweede lid onder a van de Wet op het primair onderwijs (inzet zorginformatie); d) de weigering van instemming door het bevoegd gezag van een school met een besluit tot wijziging van het reglement als bedoeld in artikel 20 van de Wet op het primair onderwijs, of een besluit tot algehele samenvoeging van het verband met een ander samenwerkingsverband.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de rechtspersoon Staat. Het secretariaat is ondergebracht bij DUO (zie art.6 Instellingsbeschikking geschillencommissie samenwerkingsverbanden WSNS).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	In de OCW-begroting 2013 is een bedrag van 30.000 euro aan subsidie opgenomen (bijlage 4, tabel subsidies artikel 1).
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo, onderdeel van de Staat (conform huidige situatie).
Explain	Het betreft een op grond van de wet door de minister ingestelde commissie die bekleed is met openbaar gezag en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. In de memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo's is destijds aangegeven dat de bestuursorganen van onderwijsinstellingen bekleed met openbaar gezag buiten de werking van de Kaderwet zullen blijven. Dit omdat de desbetreffende wetgeving reeds uitputtend de diverse van belang zijnde aspecten voor deze instellingen regelt, ook waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de taken die door openbare en bijzondere onderwijsinstellingen worden uitgevoerd. De Landelijke geschillencommissie is echter geen bestuursorgaan van een onderwijsinstelling en valt dus niet onder deze groep.
Advies	**De positionering als publiekrechtelijk zbo, onderdeel van de Staat, kan gehandhaafd blijven, en het zbo kan alsnog onder de werking van de Kaderwet worden gebracht.**

80	**Regionale Verwijzingscommissies Voortgezet Onderwijs (cluster) (RVC's)**
Ministerie	OCW (Portefeuillehouder: DGPV).
Taakomschrijving/Doel	Indiceren voor toelating tot het praktijkonderwijs in het voortgezet onderwijs. RVC's zijn verbonden aan schoolbegeleidingsdiensten.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, diverse vormen.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing, want privaatrechtelijk.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	In de OCW-begroting 2013 is een bedrag van 6.985.000 euro aan subsidie opgenomen (bijlage 4, tabel subsidies artikel 3)
Uitkomst beslisboom	Vergelijkbaar met Box 1: Deze organisatie functioneert niet op het niveau van de centrale overheid en valt buiten de definitie van zelfstandig bestuursorgaan.
Explain	
Advies	**De RVC's vallen buiten de definitie van een zelfstandig bestuursorgaan. Daarmee ontvalt aan hen de status van zbo.**

De zbo's van het ministerie van SZW

81	**Sociale Verzekeringsbank (SVB)**
Ministerie	SZW. Het eigenaarschap, namens de minister, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DG Participatie en Inkomenswaarborg en de DG Werk.
Taakomschrijving/Doel	De SVB voert 15 regelingen uit in de sociale zekerheid en zorg. De AOW, kinderbijslag, nabestaandenuitkering en het persoonsgebonden budget zijn bekende voorbeelden. Opdrachtgevers zijn ministeries, bijna alle Nederlandse gemeenten en uitvoeringsorganisaties als het UWV, het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Belastingdienst.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzondering van de artikelen 8 (mandaatverlening aan zbo), 15 (rechtspositie Rijk), 33 (egalisatiereserve). Het schrappen van de uitzondering op de egalisatiereserve is voorzien in een voorstel tot wijziging van de Wet SUWI.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De gemiddelde totale bezetting was in 2012: 3.006 fte (jaarverslag 2012). De apparaatskosten bedroegen in 2012: 288 miljoen euro (jaarverslag 2012).
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak en openbaar gezag, maar het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap, onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.

Explain	Transitiekosten bij omvorming tot een agentschap: relatief laag.
	• Als bij agentschapsvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.
	• Incidenteel:
	  ○ aanpassen van wet- en regelgeving en contracten;
	  ○ kosten voor communicatie;
	  ○ afkopen secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten.
	• Structureel:
	  ○ harmoniseren arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering).
	
	Decentralisatie: In het kader van de decentralisatiebeweging komt de SVB in beeld als back-office voor taken van gemeenten. In dat geval is het voor gemeenten van belang een gelijkwaardige partner te hebben. Vanuit dat oogpunt is voor de SVB dan een zbo-status te verkiezen boven de agentschapstatus. Bij een agentschapstatus zou immers het

Rijk uitvoerder worden van de gemeente. Sterker nog: in sommige gevallen zou dan de rijksoverheid als toezichthouder op de gemeente toezicht houden op werkzaamheden die zij zelf uitvoert voor die gemeenten.

Bovendien staat in de huidige kabinetsperiode de SVB-organisatie onder druk vanwege de transitie die gemaakt moet worden in het kader van de opgelegde taakstelling.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten de publiekrechtelijke zbo-status en de eigen rechtspersoonlijkheid handhaven.**
- **Vanwege verwantschap in taken en werkprocessen valt op termijn een samengaan van de SVB en het UWV te overwegen.**

82	**Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)**
Ministerie	SZW. Het eigenaarschap, namens de minister, is belegd bij de SG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DG Participatie en Inkomenswaarborg en de DG Werk.
Taakomschrijving/Doel	UWV zorgt voor landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen (zoals WW, WIA (IVA en WGA), Wajong, WAO, WAZ, WAZO en Ziektewet), en voor arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening. UWV heeft kerntaken op de gebieden werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzondering van de artikelen 8 (mandaatverlening aan zbo), 15 (rechtspositie Rijk) en 33 (egalisatiereserve). Het schrappen van de uitzondering op de egalisatiereserve is voorzien in een voorstel tot wijziging van de Wet SUWI.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, eigen cao.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	16.600 fte en 1,77 miljard euro (jaarverslag 2012) .
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak en openbaar gezag, maar het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap, onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.

Explain	UWV werkt op grond van de SUWI-wet samen met gemeenten. Ook is in het kader van de decentralisatiebeweging het UWV in beeld als back-office voor taken belegd bij gemeenten. In beide gevallen is het voor gemeenten van belang een gelijkwaardige partner te hebben. Vanuit dat oogpunt is voor het UWV een zbo-status te verkiezen boven de agentschapstatus. Bij een agentschapstatus zou immers het Rijk de uitvoerder worden van de gemeente. Sterker nog: in sommige gevallen zou dan de rijksoverheid als toezichthouder op de gemeente toezicht houden op werkzaamheden die zij zelf uitvoert voor die gemeenten.
	
	Transitiekosten bij omvorming tot een agentschap: hoog
	• Als bij agentschapvorming inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd zouden blijven, zijn de transitiekosten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten.
	• Incidenteel:
	  ○ aanpassen van wet- en regelgeving en contracten;
	  ○ kosten voor communicatie;
	  ○ afkopen secundaire arbeidsvoorwaarden, sociaal beleid, proceskosten.
	• Structureel:
	  ○ harmoniseren arbeidsvoorwaarden (loongebouw, arbeidsduur, functiewaardering).
	
	Bovendien staat in de huidige kabinetsperiode de UWV-organisatie onder druk vanwege de transitie die gemaakt moet worden in het kader van de opgelegde taakstelling.

In de brief aan de Tweede Kamer van 11 april 2013 over het sociaal akkoord meldt het kabinet, dat sociale partners willen dat de keuring van werknemers door één organisatie kan plaatsvinden; dit zou een samenvoeging van het UWV en het CIZ betekenen. Het kabinet zal dit nader bezien en daarbij ook de VNG betrekken.

Advies

- **Vanwege de in het voorgaande genoemde argumenten de publiekrechtelijke zbo-status en de eigen rechtspersoonlijkheid handhaven.**
- **Samenvoeging van het UWV en het CIZ wordt conform de brief aan de Tweede Kamer over het sociaal akkoord nader bezien.**
- **Vanwege verwantschap in taken en werkprocessen valt op termijn een samengaan van het UWV en de SVB te overwegen.**

De zbo's van het ministerie van VenJ

83	**Bureau Financieel Toezicht**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	Toezicht houden op het naleven van wet- en regelgeving door de onder hun toezicht staande beroepsbeoefenaren (notarissen en gerechtsdeurwaarders). Daarmee draagt BFT bij aan rechtszekerheid, bescherming van de collectieve financiële belangen van de gebruikers van de diensten van die beroeps-beoefenaars en de integriteit van het financiële stelsel.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De totale personele en materiële uitgaven bedroegen in 2011: € 5,4 miljoen. De totale omzet was € 6,1 miljoen. Het eigen vermogen is € 1,7 miljoen. De personeelsbezetting is 38 fte. De kosten worden gefinancierd vanuit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Motivering uitkomst: er is geen noodzaak voor een eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	In de gewijzigde Wet op het notarisambt (in werking sinds 1-1-2013) is expliciet opnieuw gekozen voor de eigen rechts-persoonlijkheid (art. 110 lid 1 Wna). De reden daarvoor is gelegen in de wenselijkheid dat het BFT een van de Staat afgescheiden vermogen bezit. Dit mede met het oog op de risico's van aansprakelijkheid, voortvloeiend uit de wettelijke taak van het BFT.
Advies	• **Het huidige takenpakket vergt een zbo-status voor in ieder geval het bestuur.** • **Gelet op de recente ontwikkelingen rondom het Bureau Financieel Toezicht kan op termijn worden bezien of het Bureau kan samengaan met de AFM, waarbij op bestuurlijk niveau één zbo kan worden gevormd met een onafhankelijk bestuur en één voorzitter. Het bestuur kan er daarbij voor kiezen voor de afzonderlijke hoofdprocessen bestuurscommissies, kamers of afdelingen in te richten. Het bestuur en deze bestuurscommissies, kamers of afdelingen bestaan uit onafhankelijke deskundigen.** • **De ondersteunende werkprocessen worden in deze optie samengevoegd in één werkapparaat.**

84	**Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Vreemdelingenzaken).
Taakomschrijving/Doel	Het op een professionele manier huisvesten en begeleiden van mensen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzondering van artikel 15 (rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	2012: bezetting: 1236 fte, personeelskosten 106 miljoen euro, materiële kosten 113 miljoen euro. Gefinancierd vanuit de VenJ-begroting.
Stand van zaken	**Er is door ABDTOPConsult een separaat onderzoek ingesteld naar het COA als onderdeel van de vreemdelingenketen. Het kabinet heeft naar aanleiding van dit onderzoek in een brief van 10 april 2013 de Tweede Kamer gemeld:** • **in beginsel te hebben besloten het COA om te vormen tot een agentschap. De komende periode zal benut worden om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de transitie naar een agentschap te maken, indien de mogelijkheid wordt geboden de arbeidsvoorwaardelijke transitiekosten laag te houden;** • **de Raad van Toezicht per 1 januari 2015 op te heffen.**

85	**College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	Toezicht houden op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Het College houdt toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in Nederland, wanneer de verwerking plaatsvindt overeenkomstig het recht van een ander land van de Europese Unie. Het College adviseert over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het College toetst gedragscodes. Het College doet voorafgaand onderzoek naar verwerkingen met bijzondere risico's. Het College adviseert over vergunningen voor het doorgeven van persoonsgegevens naar landen buiten de Europese Unie. Het College behandelt klachten en verzoeken van betrokkenen en andere belanghebbenden. Het College heeft diverse taken ingevolge de Wet politiegegevens en andere bijzondere wetgeving en diverse internationaalrechtelijke taken, die verband houden met het voorgaande.
Instellingsmotief	De Europese privacyrichtlijn vergt volledige onafhankelijkheid. Het instellingsmotief is daarmee onafhankelijke oordeelsvorming.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Het voornemen om het CBP onder de Kaderwet te brengen ligt bij de Tweede Kamer (TK –dossier 33554). Uitzonderingen zijn voorzien voor de artikelen 12 (benoeming), 20 (deels) (inlichtingenplicht), 21 (beleidsregels), 22 (vernietigingsbevoegdheid minister), 23 (deels) (taakverwaarlozing).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee, wel een Raad van Advies.
Fte & apparaatsbudget	De totale uitgaven bedroegen in 2012: € 7,7 miljoen. De bezetting is in 2012: 80,5 fte. Gefinancierd vanuit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: het zbo kan publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid blijven.
Explain	Mogelijk is doelmatigheidswinst te boeken door samenwerking met bijvoorbeeld planbureaus op het terrein van de bedrijfsvoering. Wellicht zijn ook andere samenwerkingspartners mogelijk, bijvoorbeeld op basis van overeenkomsten in het primaire proces.
Advies	• **Huidige status handhaven** • **Overweeg samenwerkingsmogelijkheden op bedrijfsvoeringsterrein en zoek naar clusteringsmogelijkheden met partijen die overeenkomsten in taak- of werkproces hebben, mede in relatie tot toekomstige huisvesting van het CBP.**

86	**College gerechtelijk deskundigen**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	De missie is het bevorderen en waarborgen van kwalitatief hoogwaardige inbreng van deskundigen in de strafrechtspleging. Het college zorgt ervoor dat voor de gerechtelijke deskundigheidsgebieden objectieve, inhoudelijke en heldere normen worden vastgesteld en dat deskundigen hieraan worden getoetst. Het College maakt de gegevens van gecertificeerde deskundigen openbaar. Daarnaast beheert het College het register en beslist het over de toelating en doorhaling van inschrijving van personen. Ook heeft het College een vraagbaakfunctie. Het College beslist over de inschrijvingen in het register en stelt normen op; het bureau ondersteunt en commissies adviseren het College.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De totale uitgaven voor 2013 zijn begroot op € 1,7 miljoen. De bezetting is in 2013: 8 fte.
Uitkomst beslisboom	Box 6: het zbo kan publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid blijven.
Explain	• De mogelijkheid van horizontale clustering op taak in de vorm van een beroepenregistratieautoriteit wordt overwogen: het apparaat in de vorm van een agentschap, het bestuur als zbo, met aparte kamers voor afzonderlijke beroepsgroepen. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de borging van de herkenbaarheid van de beroepsgroepen en van de eventuele eigen fondsen of vermogens. • Transitiekosten worden ingeschat als laag. Als bij de vorming van een registratieautoriteit inhoudelijk gezien veel zaken ongewijzigd blijven, zijn de transitiekorsten beperkt. Grotere harmonisatie leidt tot hogere kosten. Incidentele kosten: aanpassen van wet- en regelgeving en eventuele contracten, kosten voor communicatie.
Advies	• **Vanwege de overeenkomsten in de werkprocessen van verscheidene zbo's op het terrein van beroepenregistratie ligt horizontale clustering op taak in de rede. Dit kan leiden tot een beroepenregistratieautoriteit, met het bestuur als zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.** • **Uitvoerende werkzaamheden kunnen ondergebracht worden bij agentschappen met gelijksoortige werkzaamheden, zoals het CIBG (oorspronkelijk: het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg).**

- **Indien dit door betrokkenen nodig wordt geacht, kunnen voor de afzonderlijke hoofdprocessen op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen worden ingericht, waardoor de herkenbaarheid voor de beroepsgroep gewaarborgd wordt.**
- **Het bestuur en de eventuele kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**
- **Zo nodig kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de begroting, in verband met bestaande specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld vermogens).**

87	**College van toezicht collectieve beheersorganisaties auteursrechten en naburige rechten**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: directeur Wetgeving en Juridische Zaken).
Taakomschrijving/Doel	Het college ziet erop toe of de beheersorganisaties een overzichtelijke (financiële) administratie bijhouden, de voor de uitvoering van hun taken verschuldigde vergoedingen op rechtmatige wijze innen en verdelen, en voldoende zijn uitgerust voor de uitvoering van hun taken.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Het voornemen om het College onder de Kaderwet te brengen ligt bij de Tweede Kamer (TK-dossier 33554). Uitzonderingen zijn voorzien voor de artikelen 18 (1 juli i.p.v. 15 maart), 21 en 22.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Het budget van het College wordt vanaf 2013 met 245.000 euro verhoogd van 440.000 naar 685.000 euro. Dit in verband met de komende nieuwe wetgeving die een uitbreiding van het takenpakket behelst. De verhoging van het budget wordt besteed aan uitbreiding van de ondersteunende staf. Het college beschikte ultimo 2011 over reserves (eigen vermogen) van circa 50.000 euro. De stichting die het vermogen van het college beheert, zal onder de nieuwe wetgeving worden gefinancierd uit de VenJ-begroting. Momenteel is er een gemengde financiering: een deel wordt betaald door de organisaties die onder toezicht staan (in 2011: 272.000 euro) en een deel door het ministerie (in 2011: 167.000 euro)
Uitkomst beslisboom	Box 6: het zbo kan publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersooonlijkheid blijven.
Explain	Een kleine organisatie heeft een zekere kwetsbaarheid. Vanwege het belang van een professionele en deskundige ondersteuning van het College is schaalvergroting van het ondersteunend apparaat nodig. Met het oog daarop ware het goed een partner te zoeken met vergelijkbare werkprocessen om op termijn mee samen te gaan.
Advies	• **Het College kan een eigenstandig zbo blijven.** • **Rekening houdend met de genoemde kwetsbaarheid is het op termijn nodig om het werkapparaat samen te laten gaan met dat van het Bureau Financieel Toezicht en/of de AFM. Dit vanwege de daarmee gepaard gaande schaalvoordelen en grotere professionaliteit.**

88	**College voor de Rechten van de Mens**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	Het College belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten (incl. gelijke behandeling) in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland. Zij streeft naar het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland.
Instellingsmotief	Europese regelgeving en onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzonderingen voor voor de artikelen12 (benoeming), 20 (deels) (inlichtingenplicht), 21 (beleidsregels), 22 (deels) (vernietigingsbevoegdheid).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Budget: € 5,9 miljoen (2013); bezetting: 58 fte. Gefinancierd uit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: het zbo kan publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid blijven.
Explain	De ondersteuning van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen is belegd bij een apart dienstonderdeel van VenJ. Op het eerste oog lijken de takenpakketten van de Nationaal Rapporteur en het College zich op hetzelfde terrein, nl. de mensenrechten, te begeven. Samenvoeging van de ondersteuning ligt gevoelig, omdat er internationaal hoge eisen gesteld worden aan de onafhankelijkheid van het College, ook bij het zelf kunnen benoemen van eigen personeel. Om die reden is in de Wet College rechten voor de mens (art. 18, tweede lid) bepaald dat de tot het bureau behorende ambtenaren door het College worden aangesteld, bevorderd, disciplinair gestraft, geschorst en ontslagen.
Advies	**Huidige status handhaven.**

89	**Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Jeugd en Sancties).
Taakomschrijving/Doel	Geeft aan slachtoffers met ernstig psychisch of fysiek letsel een financiële tegemoetkoming en erkent daarmee het onrecht dat hun is aangedaan. Hiermee draagt het fonds bij aan herstel van vertrouwen.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. (Het Schadefonds opereert op grond van de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven die in 1976 van kracht werd.)
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven bestaat uit tien onafhankelijke, door de Kroon benoemde leden. Deze onafhankelijke commissie stelt het beleid voor de eenmalige uitkeringen van het Schadefonds vast. Juristen (het secretariaat) van het Schadefonds nemen bij aanvragen namens de commissie de beslissing over een uitkering. De onafhankelijke commissie houdt toezicht op de rechtvaardigheid en rechtmatigheid van uitkeringen. Het Schadefonds telt ongeveer 60 medewerkers. Appparaatskosten 2012: € 5,4 miljoen. Gefinancierd uit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak, maar de basis voor het instellingsmotief 'onafhankelijkheid' is te zwak. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	In het regeerakkoord is afgesproken dat er één loket komt voor slachtofferhulp. De dienstverlening aan slachtoffers is nu nog versnipperd georganiseerd. Slachtofferhulp Nederland (stichting/rwt), het Schadefonds Geweldsmisdrijven (publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid) en het CJIB (agentschap) bieden elk een deel van een groter dienstenpakket aan. Door integratie van (delen van) deze organisaties kunnen deze diensten efficiënter en voor slachtoffers overzichtelijker worden aangeboden. In een brief van 22 februari (TK 33552, nr. 2) heeft staatssecretaris Teeven aangekondigd zich te laten adviseren over de mogelijkheden van de inrichting van één slachtofferdienst. De verwachting is dat hij nog voor de zomer met een brief hierover komt.
Advies	**Bij de beoogde bundeling van dienstverlening aan slachtoffers kan deze nieuwe organisatie (de slachtofferdienst) de status van agentschap worden gegeven.**

90	**Gerechtsdeurwaarders**
Ministerie	VenJ. (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	De belangrijkste wettelijke taken van de deurwaarder zijn: • het doen van dagvaardingen en andere betekeningen, behorende tot de rechtsingang of de instructie van gedingen; • het doen van gerechtelijke aanzeggingen, bekendmakingen, protesten en verdere exploten; • ontruimingen, beslagen, executoriale verkopingen, gijzelingen en andere handelingen, behorende tot of vereist voor de uitvoering van executoriale titels dan wel de bewaring van rechten; • het doen van protesten van non-acceptatie of non-betaling van wissels, orderbiljetten en dergelijke en het opmaken van een akte van interventie aan de voet van het protest; • het ambtelijk toezicht bij vrijwillige openbare verkopingen van roerende lichamelijke zaken bij opbod, bij opbod en slag, of bij afslag.
Instellingsmotief	niet van toepassing.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd (eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Niet van toepassing.
Fte & apparaatsbudget	Dit is een cluster van privaatrechtelijke personen/organisaties die ieder voor zich met openbaar gezag zijn bekleed voor een deel van de taken die zij verrichten. Noch van het cluster als totaal, noch van de afzonderlijke leden zijn deze gegevens bekend.
Uitkomst beslisboom	Box 4: Status als privaatrechtelijke deeltijd-zbo's handhaven.
Explain	
Advies	**De huidige status als privaatrechtelijke deeltijd-zbo's kan gehandhaafd blijven**

91	**Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)**
Ministerie	VenJ. (Portefeuillehouder: NCTV).
Taakomschrijving/Doel	1. a) verzorgen van officiersopleidingen voor de brandweer en van andere bij ministeriële regeling aan te wijzen opleidingen, en ontwikkelen van les-, oefen- en leerstof hiervoor; b) zorgen voor ontwikkeling, uitvoering, organisatie en afneming van examens; c) geven van vrijstellingen en certificaten voor brandweeropleidingen; d) vaststellen van examenuitslagen voor brandweeropleidingen; e) ontwikkelen / in stand houden van expertise door middel van het verzamelen en beheren van relevante kennis en eventueel toegepast wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening; f) ter beschikking stellen van verzamelde informatie en expertise aan organisaties werkzaam op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening; g) verwerven, beheren en aan veiligheidsregio's zo nodig ter beschikking stellen van materieel, uitrusting en telecommunicatievoorzieningen; h) verwerven, beheren en zo nodig aan de politie ter beschikking stellen van bijzonder materieel en bijzondere uitrusting voor de uitvoering van de politietaak. 2. Uitvoering van gemeenschappelijke werkzaamheden voor veiligheidsregio's. 3. Uitvoeren van werkzaamheden voor derden.
Instellingsmotief	Hoewel niet expliciet benoemd in de wetsgeschiedenis lijkt het instellingsmotief hier participatie te zijn.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Nee, want IFV is geen organisatie van de rijksoverheid, maar van de Veiligheidsregio's.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Personeel valt onder de rechtspositie Rijk. Het IFV is per wet opgericht, maar wordt bestuurd door de voorzitters van de veiligheidsregio's en is dus instituut van de regio's.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2011: lasten 37,4 miljoen; omzet 38,6 miljoen; eigen vermogen 4,5 miljoen; bezetting 180 fte. Er gaat een lumpsumbedrag vanuit de VenJ-begroting naar IFV voor de uitvoering van de wettelijke taken.
Uitkomst beslisboom	Vergelijkbaar met box 3: het zbo kan worden omgevormd tot agentschap, onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	• Het IFV is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van VenJ. De verantwoordelijkheid is niet belegd op het niveau van de rijksoverheid, omdat is aangesloten bij het verlengd lokaal bestuur dat het uitgangspunt is in de Wet veiligheidsregio's. Hiermee is het uitgangspunt vormgegeven dat het (takenpakket van) het IFV van het veld is. • Op dit moment lopen er onderzoeken naar de veiligheidsregio's (o.l.v. Hoekstra) en de meldkamers (o.l.v. Eenhoorn).

Advies

- **Aanbevolen wordt om de opleidingstaken en inkooptaken van elkaar te scheiden. De opleidingstaken kunnen worden belegd in een private stichting (tevens rwt). Bestuurlijk blijft dit een verantwoordelijkheid van het veld.**
- **De optie om op termijn de scope te verbreden naar opleidingen van politie en andere hulpverleningsdiensten zou nader bekeken kunnen worden.**
- **Inkooptaken bundelen als shared service-organisatie. Dit zo praktisch mogelijk vormgeven (niet als zbo) mede afhankelijk van lopende onderzoeken.**
- **Daarmee verdwijnt de zbo-status.**

92	**Kansspelautoriteit**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Jeugd en Sancties).
Taakomschrijving/Doel	Zet zich in voor een aanbod van kansspelen dat attractief maar ook veilig en verantwoord is, door als onafhankelijke en deskundige toezichthouder op te treden. Dit is nodig om de nadelige effecten van kansspelen te kunnen terugdringen of beperken. Haar taken zijn het verlenen van kansspelvergunningen, toezicht houden op vergunninghouders en bestrijden van illegale kansspelen. Zij ziet erop toe dat vergunninghouders de regelgeving naleven. Daarnaast informeert de autoriteit consumenten over kansspelbeleid.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2013: omzet: € 7,0 miljoen; bezetting 35 fte. De Kansspelautoriteit wordt gefinancierd uit een bestemmingsheffing (de kansspelheffing, te betalen door vergunninghouders) en vergoedingen van exploitanten van speelautomaten voor de afgifte van vergunningen en het toezicht op de vergunningen.
Uitkomst beslisboom	Box 6: Omvormen naar publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, want er is geen noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Een kleine organisatie heeft een zekere kwetsbaarheid. Vanwege het belang van een professionele en deskundige ondersteuning van het College is schaalvergroting nodig. Daarom ware het goed een partner te zoeken met vergelijkbare werkprocessen om op termijn mee samen te gaan.
Advies	• **Op termijn omvormen tot publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.** • **Rekening houdend met de genoemde kwetsbaarheid is het nodig om op termijn samen te gaan met de ACM.** • **De ondersteunende werkprocessen worden in deze optie samengevoegd in één werkapparaat.** • **Op bestuurlijk niveau kan er mogelijk ook één zbo worden gevormd, met een onafhankelijk bestuur en één voorzitter. Hierbij kan het bestuur voor de afzonderlijke hoofdprocessen bestuurscommissies, kamers of afdelingen inrichten.** • **Het bestuur en de bestuurscommissies bestaan uit onafhankelijke deskundigen.**

93	**Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Jeugd en Sancties).
Taakomschrijving/Doel	Op verzoek innen van onderhoudsbijdragen voor minderjarigen en meerderjarigen die de leeftijd van eenentwintig jaar nog niet hebben bereikt; uitvoeren van internationale verdragstaken met betrekking tot onderhoudsbijdragen; vaststellen en innen van de ouderbijdragen in het kader van de Wet op de jeugdzorg.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Het voornemen om het LBIO onder de Kaderwet te brengen ligt bij de Tweede Kamer (TK-dossier 33554).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Ja, maar de Raad van Toezicht wordt afgeschaft in het wetsvoorstel tot aanpassing van de instellingswet aan de Kaderwet zbo's.
Fte & apparaatsbudget	Aantal fte excl. uitzendkrachten per 30 september 2011: 86,36. Bijdrage vanuit de VenJ-begroting 2012: 4,6 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak en openbaar gezag maar het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap, onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Het gaat uitsluitend om regelgebonden uitvoering, waarbij zbo-status geen noodzaak is en clustering met verwante werkprocessen goed mogelijk is.
Advies	**De zbo-status kan worden opgeheven en het LBIO kan worden samengevoegd met de Belastingdienst of het CJIB.**

94	**Notarissen**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	De belangrijkste wettelijke taak van een notaris is het verlijden van authentieke akten in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt.
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, deeltijd. Aansprakelijkheid PM, risico: PM, financiering: PM.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Niet van toepassing.
Fte & apparaatsbudget	Dit is een cluster van privaatrechtelijke personen/organisaties die ieder voor zich met openbaar gezag zijn bekleed voor een deel van de taken die zij verrichten. Noch van het cluster als totaal, noch van de afzonderlijke leden zijn deze gegevens bekend.
Uitkomst beslisboom	Box 4: Status als privaatrechtelijke deeltijd-zbo's handhaven.
Explain	
Advies	**De huidige status als privaatrechtelijke deeltijd-zbo's kan gehandhaafd blijven**

95	**Onderzoeksraad voor Veiligheid**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: SG).
Taakomschrijving/Doel	De Onderzoeksraad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen en wat de omvang van hun gevolgen is en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden. De raad is bevoegd onderzoek te verrichten naar gebeurtenissen op terreinen zoals verkeer en vervoer, defensie, gezondheid, milieu, branden en explosies, industrie, bouw, natuurrampen. In beginsel komen alle voorvallen in aanmerking voor onderzoek door de raad, met uitzondering van gebeurtenissen op het gebied van openbare orde, terreurbestrijding, vredesmissies, oorlogshandelingen e.d. De raad is bevoegd voor het gehele Koninkrijk, dus Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
Instellingsmotief	Onafhankelijke oordeelsvorming.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Er fungeert een aparte rijkswet: 'Voor zover daarvan niet uitdrukkelijk wordt afgeweken, wordt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten aanzien van de raad in acht genomen. Op als zelfstandig bestuursorgaan aan te merken functionarissen van de raad is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing.', aldus artikel 5a van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Afwijkingen van de Kaderwet zbo's hebben betrekking op de artikelen 12 (benoeming bij KB i.p.v. bij ministerieel besluit); 18 (datum jaarverslag 1 juli i.p.v. 15 maart); 20 (deels); 21 (beleidsregels); 39, eerste lid (eerste evaluatie na 3 i.p.v. 5 jaar).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2012: omzet 11,2 miljoen; bezetting: 67 medewerkers en 5 raadsleden. Gefinancierd uit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: Omvormen naar publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Eigen rechtspersoonlijkheid: volgens de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid is het vereist dat de Onderzoeksraad zich volstrekt onafhankelijk kan opstellen. Dat heeft in deze wet ook zijn vertaling gekregen in de positie van het bureau van de raad en de medewerkers en onderzoekers die de raad kan inschakelen, die geacht worden onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de raad te werken. Tevens beschikt de raad over bevoegdheden om informatie te vergaren, bepaalt de raad zelf zijn onderzoeksmethoden en uiteraard ook de inhoud van rapporten. Dit pleit voor het handhaven van de eigen rechtspersoonlijkheid van de raad.
Advies	**Gelet op hetgeen hierboven is vermeld kan de Onderzoeksraad een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid blijven.**

96	**Politieacademie (PA)**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Politie).
Taakomschrijving/Doel	Het ondersteunen van de landelijke werving en het uitvoeren van de selectie; het verzorgen van initieel en postinitieel politieonderwijs (incl. examinering); het overdragen van kennis aan de Nederlandse politie en het bijdragen aan de ontwikkeling van de uitoefening van de politietaak, onder meer door het verrichten van onderzoek; het ontwikkelen en verzorgen van andere opleidingen dan het initieel of post-initieel onderwijs. Verder kan de Politieacademie marktactiviteiten uitvoeren (zie artikel 3 lid 2 van de Wet op het LSOP), mits die werkzaamheden samenhangen met bovengenoemde taken, niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten en tegen ten minste kostendekkende prijzen worden verricht.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid van het onderwijs, waarbij er enerzijds voldoende zeggenschap voor de minister moet zijn en anderzijds voldoende vrijheid moet zijn om in aanmerking te komen voor civiele accreditatie van de opleiding. Daarnaast speelde het participatiemotief indertijd een rol. De participatie van de politiekorpsen is in zoverre komen te vervallen dat er na de invoering van de Nationale Politie nog maar één korps is dat participeert. De Nationale Politie is mede verantwoordelijk voor de verzorging van het politieonderwijs, door het duale karakter van dit onderwijs.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja, politie-cao.
Raad van Toezicht	Ja, deze fungeert als een toezichthoudende – controlerende – instantie op afstand. De Raad van Toezicht heeft geen (directe) bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken binnen de Politieacademie. Om de controlerende functie te kunnen realiseren heeft de raad een aantal taken en bevoegdheden met betrekking tot jaarstukken en beleidsplannen.
Fte & apparaatsbudget	2012: lasten 209 miljoen euro; omzet 205,7 miljoen euro; eigen vermogen 33,5 miljoen euro; 1598 fte. In 2012 werd 140,5 miljoen euro gefinancierd vanuit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het zbo heeft een publieke taak en openbaar gezag maar het ene instellingsmotief (participatie) is vervallen, en het andere motief (onafhankelijkheid van de politiek) is erg dun. De minister wil behoorlijke invloed hebben en houden op het onderwijs (kwaliteit, algemene aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van goede taakuitoefening en specifieke aanwijzingsbevoegdheden ten aanzien van de opleidingen, vaststellen van de kwalificatiestructuur en de eindtermen.). Het zbo kan worden omgevormd tot een agentschap, onderdeel van het departement, of in dit specifieke geval: onderdeel van de Nationale Politie, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Voor civiele erkenning van de diploma's is accreditatie van de PA door de NVAO nodig. Eén van de eisen voor accreditatie is onafhankelijkheid. Er is discussie mogelijk of hier een zbo-

status voor nodig is.

Stand van zaken

Twee opties zijn denkbaar:

- **De Politieacademie wordt vormgegeven als zbo, waarbij een oplossing moet worden gevonden voor de afwijkende rechtspositie van het personeel (cao Politie). Tevens wordt de PA als zbo onder de werking van de Kaderwet gebracht. De Raad van Toezicht wordt opgeheven en de functie wordt passend gemaakt bij het governancemodel van de Kaderwet zbo's via twee sporen:**
  I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
  II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
  - via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
  - instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

- **De Politieacademie wordt à la NLDA ingericht als private stichting/rwt, waarbij de huidige rechtspositie op basis van de cao politie geen probleem is en er tevens een Raad van Toezicht kan worden ingericht.**

Inmiddels heeft er een debat in de Kamer plaatsgevonden op basis van een brief van de minister van VenJ. In deze brief heeft de minister zijn voorkeur voor de eerste optie uitgesproken. Vanuit de Tweede Kamer zijn tijdens een Algemeen Overleg op 23 april 2013 varianten ingebracht (geen zbo-status, stichtingsmodel, de Politieacademie als onderdeel van de Nationale Politie). De Tweede Kamer heeft gevraagd deze varianten nog eens op een rij te zetten. De minister van VenJ heeft gezegd 'daar gaarne toe bereid' te zijn. In dit advies is als mogelijke oplossing de vorm van een stichting/rwt aangereikt, die de minister van VenJ meer handelingsruimte kan geven gelet op de wensen uit de Tweede Kamer.

97	**Raad voor rechtsbijstand**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving).
Taakomschrijving/Doel	Voert de taken uit conform de Wet op de rechtsbijstand, de Wet schuldsanering natuurlijke personen en de Wet beëdigde tolken en vertalers. Hieronder vallen ook registratietaken ter uitvoering van genoemde wetten.
Instellingsmotief	Deze taken dienen onafhankelijk en onpartijdig te worden uitgevoerd.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (rechtspositie).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	2011: lasten 506 miljoen; bezetting: 238 medewerkers. Gefinancierd uit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: omvormen naar publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, want er is geen noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Op dit moment is het niet opportuun om harde uitspraken te doen die effect hebben op het stelsel van rechtsbijstand. Dit omdat er dan wordt vooruitgelopen op maatregelen die binnenkort bekend zullen worden gemaakt. Van de daarop volgende discussies kan de vormgeving van de Raad voor rechtsbijstand een onderdeel uitmaken. Dit is ingegeven door de extra (bovenop de eerdere taak-stellingen) bezuinigingen van ruim 100 miljoen euro op de rechtsbijstand, conform het regeerakkoord.
Advies	• **Neem in de discussie en de besluitvorming expliciet de mogelijkheid mee de vormgeving van de Raad voor de Rechtsbijstand aan te passen met inachtneming van de methodiek zoals uiteengezet in dit advies-rapport.** • **Betrek in de discussie ook de clustermogelijkheden voor het werkapparaat.**

98	**Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: Directeur Wetgeving en Juridische Zaken).
Taakomschrijving/Doel	Beheren en verstrekken van gegevens over donoren bij kunstmatige bevruchting. Tot de werkzaamheden behoort de afweging of de donorgegevens aan donorkinderen kenbaar kunnen worden gemaakt, waarbij door deze stichting een afweging wordt gemaakt tussen de belangen van het kind en van de donor. Per 1 januari 2004 is een wetswijziging van kracht die inhoudt dat de donor verplicht is zijn gegevens te laten registreren. De afweging deze gegevens wel of niet te verstrekken wordt door het zbo gemaakt naar aanleiding van een verstrekkingsverzoek.
Instellingsmotief	Politiek onafhankelijke oordeelsvorming en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (rechtsvorm: Stichting).
Kaderwet van toepassing	Het voornemen om de Stichting onder de Kaderwet te brengen ligt bij de Tweede Kamer (TK-dossier 33554). Er is een gedeeltelijke uitzondering voorzien van art. 22 (vernietigingsbevoegdheid).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing, want het gaat om een privaatrechtelijk zbo (artikel 15 is daarop niet van toepassing).
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De Stichting wordt bij de uitvoering van haar taken ondersteund door een secretariaat. Het register met de gegevens wordt georganiseerd door en bij het agentschap CIBG (VWS) en wordt betaald uit de VWS-begroting (3,1 miljoen euro in 2013).
Uitkomst beslisboom	Box 6: Omvormen naar een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, want er is geen noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De transitiekosten worden ingeschat als laag, omdat de uitvoerende taken van de Stichting al zijn ondergebracht bij het CIBG.
Advies	**De Stichting kan worden omgezet in een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, met handhaving van de uitvoering van de taken door het CIBG.**

99	**Stichting Nidos**
Ministerie	VenJ (Portefeuillehouder: DG Jeugd en Sancties).
Taakomschrijving/Doel	Uitvoering van de voogdij voor alleenstaande minderjarige asielzoekers en gezinsvoogdij voor minderjarige kinderen die in een opvangcentrum van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verblijven.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheidsmotief.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk (rechtsvorm: Stichting).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Niet van toepassing.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	210 fte (eind 2011); (subsidie)lasten 27,5 miljoen euro. Gefinancierd vanuit de VenJ-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: Omvormen naar een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, want er is geen noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Al sinds begin 20ste eeuw vraagt de overheid de rechter om een kind onder toezicht te stellen (voogdij), maar zijn het private (rechts)personen die dit toezicht vervolgens na aanwijzing van de rechter uitoefenen, met uitzondering van die gevallen waar een strafrechtelijke component aan de ondertoezichtstelling zit (bijv. jeugd-tbs). In het onderzoek zijn echter geen zwaarwegende argumenten naar voren gekomen tegen een publiekrechtelijke vormgeving op afstand van de minister. Het aansprakelijkheidsrisico concentreert zich op het primaire proces. Zo kan het Nidos bijvoorbeeld aansprakelijk gesteld worden voor seksueel misbruik van de niet-begeleide minderjarige door een Nidos-medewerker. Dit pleit ervoor het Nidos eigen rechtspersoonlijkheid te laten behouden. Redenen waarom VenJ deze taken niet decentraliseert (vergelijk de Bureaus Jeugdzorg): - De zorg voor minderjarige vreemdelingen vergt veel kennis en ervaring van de voogd in verband met andere culturele achtergronden, en expertise van vreemdelingrechtelijke procedures. Landelijke bundeling levert een betere borging van de kwaliteit. - Gemeenten kunnen niet sturen op de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. - Er is een Europese beweging tot harmonisatie. De transitiekosten zijn hoog als het Nidos-personeel onder de rechtspositie van het Rijk gebracht wordt. Op dit moment is de cao Jeugdzorg van kracht. Overkomst naar de rechtspositie van het Rijk levert niet alleen hogere cao-loonkosten op, maar ook een fors hogere werkgeverspremie voor de pensioenen. De pensioenen zijn nu nog ondergebracht bij het pensioenfonds PFZW. Deze transitiekosten zijn te ondervangen door bij omvorming van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk zbo een

uitzondering toe te staan voor artikel 15 van de Kaderwet (dat regelt dat het personeel valt onder de rechtspositie van het Rijk). Een eigen rechtspersoonlijkheid is behulpzaam bij het regelen van de rechtspositie van het eigen personeel.

Advies

Dit privaatrechtelijk zbo kan worden omgevormd tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, en met een uitzondering voor artikel 15 van de Kaderwet.

De zbo's van het ministerie van VWS

100	**Argonaut Advies BV**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Toekenning van een hoog persoonlijk kilometerbudget voor mensen met een mobiliteitsbeperking door medische redenen.
Instellingsmotief	Argonaut is door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep aangemerkt als bestuursorgaan.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Apparaatbudget circa 1 miljoen euro.
Uitkomst beslisboom	De zbo-status wordt opgeheven.
Explain	
Advies	**De zbo-status wordt opgeheven.**

101	**CAK (oorspronkelijk: Centraal Administratie Kantoor)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Uitvoeren van regelingen voor eigen bijdragen op grond van de Awbz en de WMO, en de regeling voor compensatie van het eigen risico vanwege de Zorgverzekeringswet; de verlening van tegemoetkomingen op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten en de compensatieregeling Geestelijke Gezondheidszorg.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 15 (rechtspositieregeling Rijk).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Circa 1100 medewerkers, waarvan 500 tijdelijk. Circa 96 miljoen euro beheerskosten, gedekt uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Het CAK zou kunnen worden omgevormd tot een agentschap, omdat (ook na overheveling van de burgerregelingen van het CVZ) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering van taken. De zbo-status zou eventueel behouden kunnen blijven indien een substantieel deel van de taken van het CAK na decentralisatie wordt uitgevoerd ten behoeve van gemeenten en deze status voor de uitvoering van die taken noodzakelijk is. De transitiekosten worden door een verschil in rechtspositie met het ARAR excl. waardeoverdracht pensioenen (ondergebracht bij de Stichting bedrijfstakpensioenfonds zorgverzekeraars) geschat op circa 3 miljoen euro op jaarbasis. Bij de recente omzetting van het CAK van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk zbo zijn deze transitiekosten door VWS naar de Tweede Kamer verdedigd, maar de Tweede Kamer heeft bij amendement voor het CAK een uitzonderingspositie voor de arbeidsvoorwaarden geregeld. Aansprakelijkheid: gering risico. Het CAK kan indien een groter beroep wordt gedaan op de regelingen die men uitvoert, dit ten laste brengen van de desbetreffende dekkingsbron bijv. het Awbz-fonds resp. WMO-budgetten.
Advies	**Gelet op de regelgebonden uitvoering ligt het voor de hand om het CAK om te vormen tot een agentschap. Definitieve besluitvorming over deze omvorming kan plaatsvinden na de afronding van de overheveling van taken van het CVZ naar het CAK. Indien na de decentralisatie van Awbz-taken en verbreding van taken in het kader van de Wmo gemeenten**

uitvoerende taken bij het CAK willen onderbrengen, kan op grond van het motief 'uitvoering van taken voor meerdere overheidslagen' overwogen worden de zbo-status alsnog te handhaven.

102	**Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek (CCMO)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Volksgezondheid).
Taakomschrijving/Doel	Toezicht op de toetsing door Medisch-Ethische Toetsingscommissies (METC's) van medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen in Nederland. Toetst vormen van onderzoek die aangewezen worden door artikel 2 van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen. Behandelt administratieve beroepen tegen oordelen van METC's.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigingsbevoegdheid minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De Commissie heeft 14 leden, een aantal adviseurs en een secretariaat. Kosten inclusief de METC's: 1,6 miljoen euro per jaar uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid (handhaving huidige status).
Explain	VWS wil onderzoeken of CCMO onderdeel kan worden van de nog vorm te geven 'geneesmiddelenketen'. Clustering van uitvoerende werkzaamheden met METC's ligt voor de hand.
Advies	**Bij het VWS-onderzoek naar de herinrichting van de 'geneesmiddelenketen', dat aan de Tweede Kamer is toegezegd in het kader van de onderzoeksrapporten over het functioneren van de IGZ, wordt de samenvoeging bezien van de CCMO met het CBG en de METC's tot één zbo met een publiekrechtelijke status zonder eigen rechtspersoonlijkheid (conform de huidige situatie bij het CBG). Bij de vormgeving van dit zbo wordt rekening gehouden met de rolverdeling tussen de CCMO en de METC's.**

103	**Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Beoordelen van het recht op Awbz-zorg. Tevens verricht het CIZ een onafhankelijke toets op herindicaties uitgevoerd door zorgaanbieders.
Instellingsmotief	De taken van het CIZ zijn regelgebonden uitvoering op basis van VWS-richtlijnen.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk, stichting (eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. Eigen cao. Pensioen via PFZW.
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	Circa 1300 fte's. Budget 109 miljoen euro uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering op grond van VWS-richtlijnen. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	Het CIZ behoudt na de decentralisatie van Awbz-taken vermoedelijk 15 tot 20% van zijn huidige taken, met name als poortwachter voor de indicatiestelling voor een zwaar zorgzwaartepakket. De indicatiestelling dient daarbij strikt gescheiden te blijven van de financiering. De status van agentschap is niet gewenst gelet op de onafhankelijkheid van CIZ en de privacygevoelige cliëntinformatie. Transitiekosten: deze zullen zich bij een eventuele statuswijziging voordoen in verband met verschillen in arbeidsvoorwaarden, maar gelet op de zeer forse implicaties van de Awbz-operatie voor CIZ zullen forse personele gevolgen toch al optreden, waarbij een nieuw perspectief voor de resterende circa 20% van het personeel juist een oplossing kan zijn. In de brief aan de Tweede Kamer van 11-04-2013 over het sociaal akkoord meldt het kabinet, dat sociale partners willen dat de keuring van werknemers door één organisatie kan plaatsvinden; dit zou een samenvoeging van UWV en CIZ betekenen. Het kabinet zal dit nader bezien en daarbij ook de VNG betrekken.
Advies	• **Indien bij de decentralisatie van Awbz-taken wordt gekozen voor handhaving van de CIZ als zbo, dan zou een omzetting naar een publiekrechtelijke rechtsvorm plaats moeten vinden, waarbij de huidige rol van de Raad van Toezicht zou komen te vervallen. Daarbij kan de zbo-status beperkt blijven tot het bestuur; de uitvoerende werkzaamheden kunnen aan een agentschap worden opgedragen met verwante werkprocessen.** • **Samenvoeging van het UWV en het CIZ wordt conform de brief aan de Tweede Kamer over het sociaal akkoord nader bezien.** • **De Raad van Toezicht opheffen en de functie passend maken bij het governancemodel van de Kaderwet**

zbo's via twee sporen:

I. toetsing van de mate waarin de doelen worden bereikt: indien gewenst door het zbo kan hiervoor een Raad van Advies worden ingesteld;
II. toetsing van efficiency en rechtmatigheid:
- via de lijn van het eigenaarschap van de SG: deze toetsing wordt volledig belegd bij het departement;
- instellen van een Audit Committee (incl. externe leden te benoemen door de minister).

104	**College Beoordeling Geneesmidelen (CBG)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Is verantwoordelijk voor het toelaten van geneesmiddelen, beslist over de afleverstatus en is belast met de geneesmiddelenbewaking, conform EU-richtlijnen en de Geneesmiddelenwet.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigingsbevoegdheid minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Het College bestaat uit 10 tot 18 leden. Uitvoering van werkzaamheden vindt plaats via het Agentschap CGB met circa 260 fte's en uitvoeringskosten van circa 45 miljoen euro per jaar. De farmaceutische industrie betaalt een vast tarief voor elk geneesmiddel dat is geregistreerd, een jaarlijkse vergoeding. Daarnaast betaalt de farmaceutische industrie een vast tarief voor nieuwe aanvragen voor de beoordeling van een geneesmiddel. De hoogte van deze tarieven is zodanig dat het CBG zijn werk kostendekkend kan doen. De tarieven worden vastgesteld door de minister van VWS en goedgekeurd door de Tweede Kamer. De tarieven voor diergeneesmiddelen worden vastgesteld door het ministerie van Economische Zaken. De baten en lasten van het CBG worden onder de titel van Agentschap CBG geraamd en verantwoord via de VWS-begroting en het VWS–jaarverslag. Eventuele risico's kunnen opgevangen worden via de jaarvergoedingen en tarieven die aan het Agentschap CBG worden betaald.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo, zonder eigen rechtspersoonlijkheid (handhaving huidige status). Motivering uitkomst: gelet op noodzakelijke onafhankelijkheid.
Explain	
Advies	**Huidige status voor CBG handhaven.**

105	**College Bouw Zorginstellingen**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	De minister van VWS van advies te dienen over de uitvoering van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi).
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	
Uitkomst beslisboom	Wordt opgeheven.
Explain	
Advies	**Dit zbo wordt vóór 01-01-2014 opgeheven.**

106	**College Sanering Zorginstellingen**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Verstrekken van subsidie bij sluiting van zorginstellingen en toezicht houden op de sanering; beslissen dat goedkeuring is vereist voor verhuur, vervreemding, etc. van huisvesting die niet meer voor de zorginstelling wordt gebruikt. Verstrekken van subsidie bij wijziging/opheffing van de vestigingsplaats van een centrale post voor ambulancevervoer, en sanering van ambulancevervoer.
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	1 bestuurder en 11 medewerkers.
Uitkomst beslisboom	Wordt opgeheven.
Explain	
Advies	**Dit zbo wordt vóór 01-01-2014 opgeheven.**

107	**College voor Zorgverzekeringen CVZ**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Het CVZ adviseert de minister over de samenstelling van het basispakket van verzekerde zorg. Verder beheert het CVZ het zorgverzekeringsfonds en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten: het verdeelt het geld van de procentuele premies over zorgverzekeraars en zorgkantoren. Het CVZ voert ook enkele regelingen uit voor specifieke groepen: gemoedsbezwaarden, onverzekerden, wanbetalers, verzekerden in het buitenland.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid en regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Circa 330 fte's, 48 miljoen euro apparaatskosten gedekt uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6:publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	VWS is bezig met een omzetting van het CVZ in een onafhankelijk kwaliteitsinstituut. In de verdere uitwerking kan overwogen worden om de uitvoerende CVZ-werkzaamheden te combineren met een agentschap met verwante werkprocessen. Transitiekosten: klein. Het CvZ volgt de rechtspositieregels van het Rijk (ARAR). Eigen rechtspersoon: via CVZ vindt binnen het Budgettair Kader Zorg op grond van aanwijzingen van de minister van VWS en met nadere uitwerking door CVZ in beleidsregels risicoverevening tussen zorgverzekeraars plaats. Tevens int CVZ de bestuursrechtelijke premie voor wanbetalers van de zorgpremie en compenseert CVZ de zorgverzekeraars voor premiederving. Met deze aanpak worden risico's in de uitvoering van de zorg niet ten laste gebracht van de schatkist. Deze rol van het CVZ is een argument voor handhaving van de eigen rechtspersoonlijkheid.
Advies	• **Gelet op het wetsvoorstel dat de taken en bevoegdheden voor het Kwaliteitsinstituut regelt, wordt het CVZ nu eerst omgezet in het Zorginstituut Nederland. Bij de eerste evaluatie van deze omzetting wordt bezien of het mogelijk is om een splitsing aan te brengen en daarbij à la CBG het zbo te beperken tot het bestuur of college en de uitvoerende werkzaamheden te beleggen bij een agentschap met verwante werkprocessen.** • **Gelet op de rol van CVZ bij risicoverevening in de zorgverzekeringen de eigen rechtspersoonlijkheid handhaven.**

108	**Keuringsinstanties VWS (bijv. KEMA, Keurmerkinstituut, Certificatie BV, Stichting Speelkeur, TNO Certification BV)**
Ministerie	VWS.
Taakomschrijving/Doel	Keuringen verrichten en certificeren op grond van de Warenwet.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid in verband met benodigde specifieke deskundigheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Niet bekend.
Uitkomst beslisboom	Box 4: deeltijd-zbo privaatrechtelijk.
Explain	• Uitvoering clusteren met andere keuringsinstanties. • De Raad voor Accreditatie (RvA) heeft gesignaleerd dat accreditatie een alternatief kan zijn om voldoende zekerheid te geven voor de kwaliteit van de uitvoering van keurings-processen.
Advies	**Als cluster van deeltijd-zbo's de status ongewijzigd laten.**

109	**Medisch-Ethische Toetsingscommissies (METC's)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Volksgezondheid).
Taakomschrijving/Doel	Toetsen van onderzoeksprotocollen overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de wet.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Motivering uitkomst: gelet op noodzakelijke onafhankelijkheid.
Explain	VWS wil onderzoeken of METC's onderdeel kunnen worden van de 'geneesmiddelenketen'. Clustering van uitvoerende werkzaamheden met CCMO is mogelijk.
Advies	**Bij het VWS-onderzoek naar de herinrichting van de 'geneesmiddelenketen', dat aan de Tweede Kamer is toegezegd in het kader van de onderzoeksrapporten over het functioneren van de IGZ, wordt de samenvoeging bezien van de CCMO met het CBG en de METC's tot één zbo met een publiekrechtelijke status zonder eigen rechtspersoonlijkheid (conform de huidige situatie bij het CBG). Bij de vormgeving van dit zbo wordt rekening gehouden met de rolverdeling tussen de CCMO en de METC's.**

110	**Nederlandse Transplantatie Stichting**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Centrale donoraanname, toewijzing van organen en weefsels, vervoer van organen en weefsels en patiëntenregistratie op de (internationale) wachtlijst. De NTS bestaat uit drie divisies: het orgaancentrum, donorwerving en communicatie & donor-voorlichting. Wat de *orgaancentrumfunctie* betreft, is de NTS een zelfstandig bestuursorgaan. Het gaat hierbij om het nemen van besluiten over het toedelen van beschikbare postmortale organen en weefsels aan patiënten op de wachtlijst.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk. Deeltijd-zbo.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigings-bevoegdheid minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja. Cao Ziekenhuizen. Pensioen bij PZWF.
Raad van Toezicht	Ja.
Fte & apparaatsbudget	65 fte's. De NTS wordt gefinancierd door de Nederlandse zorgverzekeraars en het ministerie van VWS.
Uitkomst beslisboom	Box 4: privaatrechtelijk (deeltijd-)zbo (huidige status handhaven).
Explain	
Advies	**Status van deeltijd-zbo handhaven.**

111	**Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Markttoezicht/-ontwikkeling en tarief- en prestatieregulering in de gezondheidszorg; toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Toezicht op uitvoering van de Awbz.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	Circa 250 fte's. Budget: 31 miljoen euro, gedekt uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6 : publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	Overheveling van de taken van de NZa ten aanzien van mededingingstoezicht was al opgenomen als optie in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over oprichting van de ACM. Transitiekosten: laag. Er is geen sprake van een afwijking van de rechtspositie bij het Rijk (ARAR). Aansprakelijkheid: de NZa heeft een gering eigen vermogen, waaruit eventuele risico's uit de reguliere bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen, maar grote tegenvallers niet gedekt kunnen worden. Opheffen van de eigen rechtspersoonlijkheid leidt daarom niet tot nieuwe risico's voor het Rijk.
Advies	• **Conform de eerdere aankondiging bij de oprichting van de ACM de NZa-taken in het mededingingstoezicht overhevelen naar ACM.** • **De eigen rechtspersoonlijkheid kan worden opgeheven.** • **Het ondersteunend apparaat kan worden ondergebracht in een agentschap.**

112	**Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	De CAOR geeft uitvoering aan de Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië, ten behoeve van oorlogsslachtoffers en hun nagelaten betrekkingen van Nederlandse nationaliteit. De Commissie geeft daarvoor richtlijnen, neemt beslissingen en doet voorstellen aan de minister van VWS voor het treffen van verder benodigde voorzieningen.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, onderdeel van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid).
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De CAOR heeft geen eigen apparaat, de uitvoering van de werkzaamheden loopt via de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen en APG.
Uitkomst beslisboom	Box 3: het instellingsmotief is beperkt tot regelgebonden uitvoering. Het zbo kan worden omgevormd tot agentschap (tenzij), onderdeel van het departement, handhavingsmodaliteit of privatiseringsmodaliteit.
Explain	• Er is een overeenkomst in de aard van de taken van de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP), de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en de Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR). • Er vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheid om de uitvoering van de taken van de SAIP, de PUR en de CAOR gebundeld onder te brengen bij de SVB (de uitvoering van de PUR is al ondergebracht bij de SVB). • Er kan dan één nieuw zbo worden opgericht, waarin de besturen van de SAIP, de PUR en de CAOR opgaan. Dit zbo kan aparte kamers instellen voor de werkzaamheden van de SAIP, de PUR en de CAOR. Tot de raadsleden van de PUR behoren mensen die uit de doelgroepen van de PUR voortkomen. Dit aspect van herkenbaarheid is ook van groot belang voor de CAOR-cliënten. Daarmee moet dus rekening worden gehouden bij de bestuurlijke vormgeving. • Een deel van het werk van de SAIP wordt uitgevoerd door de pensioenuitvoeringsorganisatie APG. Het gaat hierbij om specialistische expertise van de uitvoering van de overzeese pensioenen en de AOR (de Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië). Inzet moet zijn deze expertise te behouden indien de uitvoering bij de SVB wordt ondergebracht. • Zorgvuldigheid is nodig bij het inrichten van het nieuwe zbo om de herkenbaarheid van de kamers te borgen.
Advies	• **Bundelen met verwante organisaties (PUR, SAIP) in een publiekrechtelijk zbo met aparte kamers voor de afzonderlijke regelingen. De uitvoering onderbrengen bij de SVB. De eigen rechtspersoonlijkheid kan**

vervallen, aangezien risico's voor de Staat (aansprakelijkheid bij fouten) gering zijn.
- **Onder de werking van de Kaderwet brengen.**

113	**Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Toekennen van pensioenen en uitkeringen op basis van wetten en regelingen voor oorlogsgetroffenen van de Tweede Wereld-oorlog.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	De PUR bestaat uit 9 raadsleden. Budget: 36.000 euro per jaar uit de VWS-begroting. Ondersteuning van de PUR en alle werkzaamheden voor de uitvoering van de wetten en regelingen voor oorlogsgetroffenen zijn ondergebracht bij de SVB.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	• Er is een overeenkomst in de aard van de taken van de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP), de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en de Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR). Deze twee organisaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. • Er vindt een verkenning plaats naar de mogelijkheid om de uitvoering van de taken van de SAIP, de PUR en de CAOR gebundeld onder te brengen bij de SVB (de uitvoering van de PUR is al ondergebracht bij de SVB). • Er kan dan één nieuw zbo worden opgericht, waarin de besturen van de SAIP, de PUR en de CAOR opgaan. Dit zbo kan aparte kamers instellen voor de werkzaamheden van de SAIP, de PUR en de CAOR. • Een deel van het werk van de SAIP wordt uitgevoerd door de pensioenuitvoeringsorganisatie APG. Het gaat hierbij om specialistische expertise van de uitvoering van de overzeese pensioenen en de AOR (de Algemene Oorlogsongevallen-regeling Indonesië). Inzet moet zijn deze expertise te behouden indien de uitvoering bij de SVB wordt onder-gebracht. • Zorgvuldigheid is nodig bij het inrichten van het nieuwe zbo om de herkenbaarheid van de kamers te borgen.
Advies	• **Bundelen met verwante organisaties (SAIP, CAOR) in een publiekrechtelijk zbo met aparte kamers voor de afzonderlijke regelingen.** • **Onder de werking van de Kaderwet brengen.**

114	**Registratiecommissies (bijv. KNMG-Centraal College Medische Specialismen, KNMP-Centraal College Farmacie, NMT-Centraal College Tandheelkunde)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Curatieve Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Inschrijven/doorhalen van specialisten in het register (BIG).
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid. Het betreft een privaatrechtelijk systeem gebaseerd op zelfregulering. De commissies voeren een (niet strikt regelgebonden) vakinhoudelijke kwaliteitscheck uit, die bepaalt of voor een arts ook een specilisatie kan worden opgenomen in het BIG-register.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	Ja, met uitzonderingen voor artikel 22 (deels) (vernietigingsbevoegdheid minister) en artikel 23 (taakverwaarlozing).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	0,677 miljoen euro per jaar uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	De mogelijkheid van horizontale clustering op taak in de vorm van een beroepenregistratieautoriteit wordt overwogen: het apparaat in de vorm van een agentschap, het bestuur als zbo, met aparte kamers voor afzonderlijke beroepsgroepen. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de borging van de herkenbaarheid van de beroepsgroepen en van de eventuele eigen fondsen of vermogens. Transitiekosten: laag, gezien het budgettaire beslag.
Advies	• **Vanwege de overeenkomsten in de werkprocessen van verscheidene zbo's op het terrein van beroepenregistratie ligt horizontale clustering op taak in de rede. Dit kan leiden tot een beroepenregistratieautoriteit, met het bestuur als zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.** • **Uitvoerende werkzaamheden kunnen ondergebracht worden bij agentschappen met gelijksoortige werkzaamheden, zoals het CIBG (oorspronkelijk: het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg). Het CIBG is al de uitvoeringsorganisatie voor het BIG-register.** • **Voor de afzonderlijke hoofdprocessen worden op bestuurlijk niveau kamers of afdelingen ingericht, waardoor de herkenbaarheid voor de beroepsgroep gewaarborgd wordt.** • **Het bestuur en de kamers of afdelingen behoren te bestaan uit onafhankelijke deskundigen.** • **Zo nodig kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over de begroting, in verband met bestaande specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld vermogens).**

115	**Stichting Afwikkeling Rechtsherstel Sinti en Roma**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Financiering van het Nederlands Instituut Sinti en Roma.
Instellingsmotief	Niet aangegeven.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	Nee.
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	
Uitkomst beslisboom	Wordt opgeheven.
Explain	
Advies	**Dit zbo wordt opgeheven.**

116	**Uitvoeringsorganen Awbz**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Zorgdragen voor het tot gelding brengen van aanspraken van de bij hen ingeschreven verzekerden.
Instellingsmotief	Regelgebonden uitvoering.
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	38,8 miljoen euro beheerskosten gedekt uit premiemiddelen.
Uitkomst beslisboom	Box 4: deeltijd-zbo privaatrechtelijk. Het betreft verzekeringsmaatschappijen met basisverzekering zorg als onderdeel van het takenpakket.
Explain	De zbo-status bezien bij de decentralisatie van de Awbz-taken.
Advies	**De zbo-status bezien bij de decentralisatie van de Awbz-taken. Bij de toekomstige vormgeving kan gebruik worden gemaakt van de denklijnen uit dit rapport.**

117	**Zorgkantoren Awbz**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Langdurige Zorg).
Taakomschrijving/Doel	Contracten sluiten met aanbieders van ABWZ-zorg; uitvoering van het Persoonsgebonden budget (PGB).
Instellingsmotief	
Rechtsvorm	Privaatrechtelijk.
Kaderwet van toepassing	
Afwijking Rechtspositie Rijk	Ja.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	178 miljoen euro beheerskosten, gedekt uit premiemiddelen
Uitkomst beslisboom	Box 4: deeltijd-zbo privaatrechtelijk. Het betreft verzekeringsmaatschappijen met basisverzekering zorg als onderdeel van het takenpakket.
Explain	Onder het vorige kabinet was voorzien dat met het wetsvoorstel Uitvoering Awbz door Zorgverzekeraars (UAZ) de taken van de zorgkantoren door de zorgverzekeraars zouden worden overgenomen. Medio 2012 is besloten om dit wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te sturen. De concessies voor de zorgkantoren zijn voor 2013 verlengd en de uitvoering van de Awbz is niet per 2013 overgedragen aan de zorgverzekeraars. Inmiddels is met de voorbereiding van de decentralisatie van Awbz-taken een nieuw beleid in ontwikkeling.
Advies	**De zbo-status bezien bij de decentralisatie van de Awbz-taken. Bij de toekomstige vormgeving kan gebruik worden gemaakt van de denklijnen uit dit rapport.**

118	**Zorgonderzoek Nederland (ZON)**
Ministerie	VWS (Portefeuillehouder: DG Volksgezondheid).
Taakomschrijving/Doel	Op programmatische wijze projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het gebied van gezondheid, preventie en zorg laten uitvoeren/subsidiëren.
Instellingsmotief	Onafhankelijkheid.
Rechtsvorm	Publiekrechtelijk, met eigen rechtspersoonlijkheid.
Kaderwet van toepassing	Ja, met een uitzondering voor artikel 22 (vernietigings-bevoegdheid minister).
Afwijking Rechtspositie Rijk	Nee.
Raad van Toezicht	Nee.
Fte & apparaatsbudget	139 fte's. Budget voor uitvoeringskosten: 17 miljoen euro, waarvan circa 11 miljoen uit de VWS-begroting.
Uitkomst beslisboom	Box 6: publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.
Explain	• Clustering: ZON kan als sectorale onderzoeksorganisatie samengaan met NWO (ZON als sector binnen NWO). • De subsidie-uitvoering zou kunnen worden ondergebracht bij het gemeenschappelijk subsidieloket van VWS, OCW en SZW. • Om het beleid te voeden met onderzoek is het belangrijk dat het ministerie betrokken blijft bij de programmering van het zorgonderzoek. Dit vergt bij clustering met NWO een herkenbaarheid voor het zorgonderzoek bij NWO en invloed van het ministerie op de programmering. Ter vergelijking wordt hierbij gewezen op de TNO-organisatie waarbij het defensieonderzoek op een afzonderlijk-herkenbare wijze is opgenomen. • Transitiekosten: bij clustering met NWO inclusief het onderbrengen van de uitvoerende taken bij een agentschap (samen met het gemeenschappelijk subsidieloket) zijn incidentele transitiekosten mogelijk. Omdat de rechtspositie van het Rijk nu al van toepassing is, zullen bij clustering van uitvoerende taken geen additionele kosten optreden. • Aansprakelijkheid: bij de subsidietoekenning een gering risico.
Advies	• **ZON kan samengaan met NWO, met als aandachts-punten: de betrokkenheid van het ministerie bij de programmering van het zorgonderzoek, en behoud van de samenhang tussen fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, implementatie en de derde geldstroom, zodat de voor VWS-beleid noodzakelijke kennis tot stand blijft komen.** • **Onderzoeken of de uitvoering van de subsidieverstrek-kingen samen met het SZW-VWS-OCW-subsidieloket kan worden ondergebracht in één agentschap.**

Deel C: bijlagen

Bijlage 1: begrippenkader

Privatisering en verzelfstandiging
De begrippen privatisering en verzelfstandiging worden op verschillende manieren gebruikt. Enerzijds zijn het juridische begrippen die duiden op een verandering in de bevoegdheden van een orgaan of organisatie. Anderzijds zijn het economische of bestuurskundige begrippen die duiden op een verandering in de mate van zelfstandigheid van een organisatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsvoering of taakuitvoering. Het is niet mogelijk een volledig overzicht met uitsluitende categorieën te maken; daarvoor zijn er teveel variaties en tussenvormen. Dit begrippenkader beschrijft op een zo praktisch mogelijke manier welke hoofdvormen er zijn en gaat niet al teveel in op uitzonderingen. De volgorde waarin begrippen worden uitgelegd is gebaseerd op een steeds verder afnemende overheidsbemoeienis en/of -zeggenschap. Omdat sommige begrippen van betekenis veranderen in de loop der tijd, is daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij het meest recente begrippenkader in dit verband: de Begripsverheldering uit het rapport Verbinding verbroken? van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten uit de Eerste Kamer. In aansluiting daarop zijn tevens enkele verhelderende beschouwingen opgenomen over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid, over de instellingsmotieven voor zbo's, en over mogelijke redenen om taken op te dragen aan privaatrechtelijke organisaties of om aan een zbo rechtspersoonlijkheid te verlenen.

Functionele decentralisatie of functioneel bestuur
Er bestaan in het staatsrecht twee soorten decentralisatie: territoriale en functionele decentralisatie. Bij territoriale decentralisatie worden bepaalde taken opgedragen of overgelaten aan provincies of gemeenten. Indien het de opdracht van taken betreft aan bestuursorganen die speciaal voor dit doel zijn opgericht (zoals waterschappen), dan spreken we van functionele decentralisatie. Verzelfstandiging wordt vaak als een vorm van functionele decentralisatie of functioneel bestuur gezien. Een voorbeeld van functioneel bestuur op rijksniveau is het optreden van de Kiesraad als centraal stembureau.

Attributie, delegatie en mandaat
De opdracht of overdracht van bevoegdheden aan verzelfstandigde organisaties kan op meerdere manieren gebeuren.
Bij attributie kent de wet die de bevoegdheid in het leven roept, deze rechtstreeks toe aan het verzelfstandigde orgaan. Dit is de meest gebruikelijke vorm van bevoegdheidstoekenning.
Als de wet een bevoegdheid aan een minister heeft toegekend, kan die minister ook zelf besluiten deze bevoegdheid over te dragen aan een verzelfstandigde organisatie. Hij kan daarvoor de figuur van het mandaat gebruiken. De betrokken instantie oefent de bevoegdheid in dat geval uit namens de minister.
Naast attributie en mandaat noemen alle handboeken delegatie als een (derde) manier van bevoegdheidsverkrijging, maar op rijksniveau komt deze figuur eigenlijk niet voor, omdat attributie daar een meer voor de hand liggende weg is. Bij delegatie handelt de betreffende instantie (delegator) niet in naam van degene die de bevoegdheid heeft gedelegeerd (delegans), maar onder eigen naam; de delegans mag zich niet bemoeien met de concrete besluiten van de delegator, hij mag slechts algemene beleidsregels geven. Delegatie vereist een wettelijke grondslag.

De Algemene wet bestuursrecht, hierna te noemen: Awb, bepaalt hierover onder meer: Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Het mandaat kan bovendien te allen tijde worden ingetrokken.

Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Delegatie geschiedt niet aan ondergeschikten.
Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels geven. Het bestuursorgaan kan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen.

Indien een bevoegdheid bij wettelijk voorschrift rechtstreeks is toegedeeld (geattribueerd) aan een ambtenaar of aan een college dat ondergeschikt is aan een minister, doorbreekt dit de ondergeschiktheidsrelatie niet en kan die minister dus per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid.

Interne en externe verzelfstandiging
Een organisatie kan op twee manieren worden verzelfstandigd: door het oprichten van een agentschap[12] (interne verzelfstandiging) of door het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan, hierna te noemen: zbo (externe verzelfstandiging). Deze begripsverheldering heeft betrekking op het rijksniveau. Lagere overheden kennen ook vormen van privatisering en verzelfstandiging, maar met andere aanduidingen.

Bij interne verzelfstandiging krijgt de organisatie, meestal een afdeling of directie van een ministerie, het recht om een afgezonderd financieel beheer te voeren binnen de rijksbegroting en gebruik te maken van het baten-lastenstelsel. Een agentschap heeft enige autonomie op het gebied van personeelsbeleid en financieel beleid, maar binnen vaste grenzen of regelingen. Zo mag bijvoorbeeld een eigen vermogen worden aangelegd tot maximaal 5% van de omzet. Voor agentschappen geldt een directere ministeriële verantwoordelijkheid. Bekende voorbeelden van agentschappen zijn het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
Bij externe verzelfstandiging krijgt de organisatie meer autonomie ten opzichte van het ministerie dan bij een agentschap, doordat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt en soms ook doordat de organisatie eigen rechtspersoonlijkheid krijgt (maar dat laatste is geen vereiste; zie bijvoorbeeld de Kiesraad). We spreken in dat geval van een zelfstandig bestuursorgaan, kortweg zbo.

Zelfstandige bestuursorganen
Artikel 1:1, eerste lid, van de Awb definieert een *bestuursorgaan* als:
a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
Artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, hierna te noemen: de Kaderwet, definieert een *zelfstandig* bestuursorgaan als: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.

[12] Vóór 1 januari 2013 werden de termen baten-lastendienst en agentschap naast elkaar gebruikt; sinds die datum wordt alleen nog de term 'agentschap' gebruikt.

Orgaan
In juridische zin is een zbo een orgaan en kan een college (bijvoorbeeld een commissie of een raad) zijn of een persoon. Voorbeelden zijn het College voor de Rechten van de Mens, het Commissariaat voor de Media, het Faunafonds en het Bureau Beheer Landbouwgronden. De onderliggende administratieve organisatie, die bijvoorbeeld de besluiten van het zbo voorbereidt, wordt meestal in de wandeling ook als 'zbo' aangeduid, al kan die heel goed een andere juridische vorm hebben dan het eigenlijke zbo. Besluiten van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (zbo) worden bijvoorbeeld voorbereid door een gelijknamig agentschap. De besluiten van de Huurcommissie worden voorbereid door de Dienst Huurcommissie, een agentschap van het ministerie van BZK. De Stichting Administratie Indonesische Pensioenen bestaat uit drie leden en een ambtelijk secretaris; de uitvoering van de besluiten van het zbo is opgedragen aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Zelfstandig
Zelfstandige bestuursorganen kunnen verschillen in de mate van personele autonomie (eigen cao versus het ARAR), financiële autonomie (meerdere inkomstenbronnen, vermogen, zelf tariefhoogte bepalen, enz.) en wat betreft de uitvoering van hun taak (meer of minder vrijheid bij de uitvoering van de opgedragen taak).
Voor zbo's geldt per definitie een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid; zou de ministeriële verantwoordelijkheid volledig zijn, dan is er sprake van een regulier onderdeel van de rijksdienst en bestaat er dus geen *zelfstandigheid*. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden afgeleid uit de bevoegdheden die aan de minister zijn toebedeeld in de betrokken wetgeving. Over het algemeen is de minister in elk geval verantwoordelijk voor (1) het beleid dat of de wetgeving die het zbo uitvoert en (2) toezicht op het zbo. Daarnaast is hij uiteraard ook verantwoordelijk voor de beslissing tot verzelfstandiging. Zie hierna onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Niet alle zbo's vallen onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (op de website van de rijksoverheid is het zbo-register opgenomen waarin in elk geval alle wel onder deze wet vallende zbo's zijn opgenomen[13]).

Met openbaar gezag bekleed
Van de werking van de Kaderwet zijn dus zbo's uitgezonderd die niet met openbaar gezag zijn bekleed. Met openbaar gezag bekleed wil zeggen dat er sprake moet zijn van een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van rechten en plichten van anderen (burgers, bedrijven of andere rechtssubjecten). 'Eenzijdig' is het kernbegrip. Het is de contramal van een overeenkomst, waarbij instemming van beide partijen nodig is. Rechtsbescherming op grond van het bestuursrecht is de compensatie van die eenzijdigheid. De bestuursrechter beschermt de burger tegen willekeur, machtsmisbuik e.d. door de overheid.

Het bekleden met openbaar gezag moet langs publiekrechtelijke weg gebeuren; dat kan niet bij een overeenkomst. Het geëigende instrument is een wet, in uitzonderingsgevallen kan het *krachtens* een wet.
Het bekleden met openbaar gezag is iets anders dan het instellen van een bestuursorgaan; ook dat moet bij (of in uitzonderingsgevallen *krachtens*) een wet gebeuren. Krachtens een wet kan alleen wanneer de algemene kenmerken in de wet zijn geregeld; zie bijvoorbeeld de Waarborgwet, op grond waarvan twee private keuringsinstanties zijn

[13] Overigens kan de publieke taak van een privaatrechtelijke organisatie of bedrijf ook slechts een beperkt deel van de werkzaamheden betreffen. Dan is er sprake van 'deeltijd-zbo's'. Deze zijn niet in alle gevallen op individuele basis opgenomen in het zbo-register, vooral niet als het om grote aantallen gaat. Als cluster staan dergelijke zbo's echter altijd vermeld. Een bekend voorbeeld hiervan betreft het afgeven van Apk-keuringbewijzen door particuliere garages.

aangewezen om de wet uit te voeren; de Wegenverkeerswet op grond waarvan keuringstations (garagebedrijven) algemene periodieke keuringen uitvoeren, e.d. Instelling van een *zelfstandig* bestuursorgaan bij wet wordt ook gemotiveerd doordat daarbij per definitie de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt (want anders zou het geen *zelfstandig* bestuursorgaan zijn), en daar moet de volksvertegenwoordiging uitdrukkelijk mee instemmen.

'Bekleed met openbaar gezag' is een ander begrip dan het begrip 'publieke taak'. Met dat laatste begrip wordt bedoeld dat een taak door *de overheid* behoort te worden uitgevoerd of mogelijk gemaakt. En niet door de markt. Publieke taak is veel ruimer dan 'bekleed met openbaar gezag'. Publieke taak omvat ook allerlei handelingen die geen verband hebben met het eenzijdig toekennen van rechten en plichten aan anderen. Het beheren van natuurgebieden van de Staat is een publieke taak, maar Staatsbosbeheer is niet bekleed met openbaar gezag. Rijkswaterstaat zorgt voor een goed snelwegennet, maar dat heeft niets met rechten en plichten van burgers te maken.

De Kaderwet is dus alleen van toepassing op zbo's die met openbaar gezag zijn bekleed. Wanneer enig openbaar gezag ontbreekt, valt een orgaan niet onder de definitie van zbo in de betekenis van de Kaderwet. Voor in het geheel niet met openbaar gezag beklede organen bevat de Kaderwet een te omvangrijk geheel aan regels. Voorbeelden hiervan zijn organen die alleen advisering of overleg als taak hebben en voorts organen als Staatsbosbeheer, TNO, Koninklijke Bibliotheek, KNAW, het Bureau Beheer Landbouwgronden, en organen uitsluitend belast met het verrichten van onderzoek. Organen die niet met openbaar gezag zijn bekleed, vallen dus niet onder de Kaderwet maar kunnen (tot nu toe, zie het advies hierover in dit rapport) toch als zbo te boek staan.

Is een zbo privaatrechtelijk vormgegeven, en zijn de daar bedoelde personen en colleges bekleed met enig openbaar gezag, dan worden zij slechts als bestuursorgaan aangemerkt *voor zover* zij dat openbaar gezag (lees: publiekrechtelijke bevoegdheden) uitoefenen; daarbuiten gelden zij niet als bestuursorgaan en is de Awb niet van toepassing, maar prevaleren de regels van het Burgerlijk Wetboek, hierna te noemen: BW.

Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister
Het laatste element in de definitie is 'niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister'. Het zelfstandige karakter van het zbo wordt hiermee in de definitie tot uitdrukking gebracht. Een bestuursorgaan is werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een minister, indien de gehele werkzaamheid van het bestuursorgaan onder de volledige (politieke) verantwoordelijkheid van een minister valt. Een bestuursorgaan waarvoor een minister slechts in beperkte mate (politiek) verantwoordelijk is – bijvoorbeeld alleen ten aanzien van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die hij heeft ten opzichte van een zbo – is daarom niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een minister. Van 'niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister' is in ieder geval sprake indien tussen de minister en het bestuursorgaan geen ambtelijke ondergeschiktheidsrelatie bestaat.

Naast zbo's zijn er twee andere vormen van organisaties die ook wel als externe verzelfstandiging worden aangemerkt: rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en staatsdeelnemingen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak
De Comptabiliteitswet bevat een bepaling over de controle door de Algemene Rekenkamer van rechtspersonen met een wettelijke taak (hierna te noemen: rwt). Het eerste lid van artikel 91 beschrijft rwt's 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.' Kenmerkend is of deze taak al dan niet uit de publieke middelen wordt gefinancierd. De publieke middelen kunnen zowel

betrekking hebben op een rijksbijdrage ten laste van een departementale begroting, als op de opbrengsten uit wettelijke heffingen, dan wel een combinatie van beide. Onder 'heffing' wordt begrepen elke wettelijk geregelde betaling aan de overheid. Binnen dat begrip valt eveneens een 'bestemmingsheffing', gedefinieerd als een verplichte heffing voor een door de overheid geregelde specifieke collectieve voorziening of een specifiek collectief doel. Het gaat dus niet per se, zoals bij zbo's, om organen die een *bestuur*staak hebben. Andersom zijn er wel veel zbo's die ook voldoen aan de definitie van een rwt. De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een lijst opgesteld van rwt's (zie de website van de Rekenkamer). De Algemene Rekenkamer geeft daarbij als toelichting: 'Rwt's en zbo's zijn elkaar grotendeels overlappende categorieën: de meeste rwt's zijn ook een zbo. Er zijn rwt's die geen zbo zijn, bijvoorbeeld academische ziekenhuizen, de NS-taakorganisaties en schoolbesturen. Het aantal rwt's wordt met name bepaald door de (besturen van) instellingen voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Dat zijn er ongeveer 2745. Als deze (besturen van) onderwijsinstellingen buiten beschouwing worden gelaten is ongeveer 80 procent van de rwt's ook zbo. Circa 30 procent van de zbo's is geen rwt.'
In enkele gevallen in dit onderzoek zullen zbo's aan de orde komen, waarvan het anno 2013 de vraag is of men nog voldoet aan de criteria van zbo, maar waar de rwt-status kan resteren.

Staatsdeelnemingen
Van een staatsdeelneming is sprake wanneer de overheid aandelen bezit in een vennootschap (NV of BV). Het gaat daarbij vaak om organisaties waarvan de overheid vindt dat ze een bepaald publiek belang dienen. Door het aandelenbezit wil de overheid dit publieke belang veilig stellen. Hierbij kan worden gedacht aan organisaties met een natuurlijk monopolie, die niet in een markt (kunnen) opereren, zoals bijvoorbeeld GasTerra of TenneT die beide eigenaar/beheerder van een netwerk zijn, respectievelijk voor gas en elektriciteit.
Sommige staatsdeelnemingen zijn tevens zbo (zoals De Nederlandsche Bank, DNB) of rwt (zoals ProRail). In de nota staatsdeelnemingenbeleid[14] is een overzicht van alle 33 op dat moment bestaande deelnemingen opgenomen. Inmiddels is – na de overname van ABN Amro en Fortis - het aantal toegenomen tot 35.

In beginsel worden staatsdeelnemingen beheerd door Financiën. Er zijn echter ook deelnemingen die niet zijn overgedragen aan Financiën, zoals Meerstad, EBN, Gasterra, (alle EZ) en ProRail (I&M). 'De reden waarom deze deelnemingen in het verleden niet zijn overgedragen is gelegen in het feit dat de operationele beleidsmatige verwevenheid tussen deze deelnemingen en het vakdepartement zodanig was, dat geen goede scheiding was aan te brengen tussen een op zichzelf staande en zelfstandig functionerende onderneming en beleidsmatige aspecten. Vandaar de kwalificatie als *beleidsdeelneming*. Vanwege historische redenen zijn deze deelnemingen vormgegeven als kapitaalvennootschappen. Het beheer van deze deelnemingen, bijvoorbeeld op het gebied van corporate governance en doelmatigheid, vindt zoveel mogelijk plaats op dezelfde manier als bij andere deelnemingen.' (TK-stuk 2007/2008 , 28165, nr. 69, p. 17).

Deeltijd-zbo's
Externe verzelfstandiging kan ook plaatsvinden door het opdragen van bevoegdheden aan een privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een stichting of een onderneming. Het gaat dan meestal om organisaties waarvoor de bestuurstaken slechts een deel van hun werkzaamheden uitmaken (deeltijd-zbo's). Een bekend voorbeeld zijn de apk-keuringsstations: garages die bevoegd zijn om voor een auto na de keuring al dan niet een apk-keuringsbewijs af te geven. Onder de druk van de Kaderwet, die een voorkeur voor

[14] Kamerstukken II 2007/08, 28 165, nr. 69.

publiekrechtelijke vormgeving bevat, is het aantal privaatrechtelijk vormgegeven zbo's verminderd. Deeltijd-zbo's die al bestonden toen de Kaderwet in werking trad, zijn doorgaans niet onder de werking van de wet gebracht.

Overheidsstichtingen
De overheid kan als rechtspersoon andere rechtspersonen oprichten, mede oprichten of doen oprichten, bijvoorbeeld stichtingen. In dat geval spreken we van overheidsstichtingen.[15] Overheidsstichtingen zijn vaak kleine organisaties, die werken met vrijwilligers, zoals bijvoorbeeld stichtingen voor veteranen of vriendenstichtingen van musea.
Omdat zbo's en rwt's ook een stichtingsvorm kunnen hebben, is er veel overlap met de categorie overheidsstichtingen. De Algemene Rekenkamer heeft in 2011 een overzicht van alle stichtingen gepubliceerd (zie de website van de Rekenkamer).
Volgens het huidige rijksbeleid heeft het Rijk in beginsel géén betrokkenheid meer bij het oprichten van stichtingen. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. Daarop is het stichtingenkader van het ministerie van Financiën[16] van toepassing. Daarin wordt meer duidelijkheid verschaft over afwegingen die ten grondslag kunnen liggen aan de oprichting van stichtingen. Het stichtingenkader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon 'stichting', en heeft geen betrekking op het oprichten van zbo's of rwt's. Het geldt met name voor gevallen waarin sprake is van nieuw op te richten stichtingen.

Privatisering
Wanneer de overheid besluit dat een bepaalde taak niet langer een overheidstaak is, kan zij besluiten de organisatie die de taak uitvoert, te privatiseren. Privatisering betekent meestal dat de overheid de organisatie of het bedrijf verkoopt aan een marktpartij, dan wel de aandelen op de beurs verkoopt als het om een staatsdeelneming gaat. Bij een gedeeltelijke verkoop van aandelen is er strikt genomen geen sprake van privatisering; dan blijft immers sprake van een staatsdeelneming (zie hierboven). Bij verkoop van alle aandelen houdt de bemoeienis van de overheid met de organisatie of het bedrijf op. Wel kan de overheid ervoor kiezen om in haar rol als marktmeester onafhankelijk toezicht te houden of te organiseren. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de telefoniemarkt; het staatsbedrijf PTT is eerst verzelfstandigd tot een staatsdeelneming (KPN NV) en daarna zijn de aandelen van KPN in tranches verkocht. Nu bezit de overheid geen aandelen meer in KPN. Om de telefoniemarkt te reguleren, beschikt de overheid over instrumenten als de mededingingswet en de ACM.

Ministeriële verantwoordelijkheid[17]
De ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat het parlement een minister rekenschap kan vragen van alle op zijn beleidsterrein uitgevoerd bestuurshandelen.
Als iets binnen de formele bevoegdheid van een minister valt, dan is hij daarvoor verantwoordelijk ('zonder bevoegdheden, geen verantwoordelijkheden'). Dit is een staatsrechtelijk criterium dat de risicoaansprakelijkheid bepaalt.

Volgens de huidige benadering kan er zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid bestaan. Deze benadering werd bevestigd bij de grondwetsherziening van 1983, en in 1993 in het rapport 'Steekhoudend ministerschap' van de commissie-Scheltema. De commissie Kohnstamm gaat er ook van uit in haar latere rapport 'Een herkenbare staat'.

[15] Vgl. Algemene Rekenkamer, Zicht op overheidsstichtingen (Kamerstukken II 2010/11, 31 887, nr. 4).
[16] Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 25 268, nr. 42.
[17] In dit onderdeel is gebruik gemaakt van de Begrippenlijst uit het rapport Een herkenbare staat, van de Commissie Kohnstamm.

In de jaren '80 en '90, toen het dominante denken was dat er meer ruimte voor de markt moest komen en de overheid moest terugtreden, kwamen de zbo's op. Algemene regels voor zbo's werden later opgenomen in de Kaderwet. Ook de Kaderwet gaat ervan uit dat een minister zich in beginsel slechts behoort te bemoeien met de concrete gang van zaken in een zbo voor zover de wet hem daartoe bevoegdheden geeft, en dat hij daarbuiten politiek niet verantwoordelijk is. Bij normale onderdelen van de rijksdienst is de ministeriële verantwoordelijkheid volledig, omdat er een hiërarchische relatie met de verantwoordelijke minister bestaat.

Het omzetten van een onderdeel van de rijksdienst in een zbo betekende telkens een inperking van de bevoegdheden van een minister en dus ook een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er ontstonden daardoor gebieden waarop het parlement een minister niet meer kon aanspreken. Dit kan worden beschouwd als een leemte in de volledige staatsrechtelijke controle op het openbaar bestuur. Overigens zij opgemerkt dat het parlement veelvuldig verantwoording vraagt ook als bevoegdheden zijn ingeperkt.

Ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet alleen tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten ervoor te zorgen dat benodigde bevoegdheden worden geschapen of dat noodzakelijke wetswijzigingen uitblijven. Dit wordt door sommigen wel aangeduid als 'systeemverantwoordelijkheid'.

Als de minister zelfs geen systeemverantwoordelijkheid heeft, kan de Kamer nog steeds het vertrouwen in hem opzeggen, maar dan betreft het meer het vertrouwen in de minister als persoon. Hier komen we bij de 'vertrouwensregel'. De ministeriële verantwoordelijkheid is namelijk aan het ambt verbonden, niet aan de persoon. Deze verantwoordelijkheid staat formeel los van de vertrouwensregel die juist wel aan de persoon is gebonden.

De vertrouwensregel betekent dat een minister kan regeren zolang het parlement hem niet wegstuurt. Of een minister het vertrouwen heeft is een politieke vraag. Het parlement kan in theorie het vertrouwen opzeggen als een minister zich uitstekend en volledig verantwoordt en het kan volledige verantwoording verlangen zonder dat de sanctie van de vertrouwensregel in het geding is. Voor de vertrouwensregel zijn geen quasi-juridische of staatsrechtelijke criteria te formuleren, het is bij uitstek een politieke weging.

Instellingsmotieven voor zbo's
Met dit begrip wordt gedoeld op de door de Kaderwet aanvaardbaar verklaarde motieven om een zbo op te richten.
Artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet luidt:
Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:
a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.
Dit houdt in dat één van de genoemde instellingsmotieven een noodzakelijk, maar niet automatisch voldoende motief is om een zbo in te stellen. De voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde controlemogelijkheden door de minister en dus door de Staten-Generaal.
Deze drie instellingsmotieven worden hierna toegelicht.

a. Onafhankelijke oordeelsvorming
Dit motief dient het doel om overheidstaken onafhankelijk te kunnen uitvoeren. Oorspronkelijk kon dit motief relatief ruim opgevat worden: onafhankelijkheid op basis van specifieke deskundigheid, op basis van minder bureaucratie, op basis van de in de jaren '80 gewenste terugtreding van de overheid etc.
Het kabinet Balkenende-II heeft in zijn kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie-Kohnstamm dit onafhankelijkheidsmotief aangescherpt en een restrictieve interpretatie van toepassing verklaard. Deze restrictieve interpretatie houdt in dat bij toepassing van dit motief er een noodzaak moet bestaan om iedere mogelijke politieke bemoeienis met de taakuitvoering uit te sluiten.
Dat taken onafhankelijk van de politiek uitgevoerd moeten worden kan dus een motief zijn – zij het niet per se een voldoende motief – om de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor door externe verzelfstandiging van de uitvoering van die taken te beperken. De taken van de Kiesraad of van het Commissariaat voor de Media zijn voorbeelden van gevallen waarin dit motief geldt. Denkbaar is ook dat internationale verdragen nopen tot een onafhankelijke taakuitvoering, zoals de Paris Principles die bepalen dat het College voor de Rechten van de Mens onafhankelijk van politieke inmenging moet opereren. Een ander voorbeeld is dat onafhankelijkheid gewaarborgd moet zijn als het vertrouwen van markten dat vraagt. In het aangehaalde kabinetsstandpunt zijn in die context ook de markttoezichthouders genoemd, namelijk de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorg-autoriteit.

b. Regelgebonden uitvoering
Dit motief is oorspronkelijk een belangrijke drijfveer geweest voor de oprichting van zbo's waarbij een niet-politieke, bedrijfseconomische setting kon worden gecreëerd door de organisaties die grote aantallen beschikkingen uitvaardigden, zeker indien sprake was van een stabiele beleidsomgeving waarin weinig indringende beleidsinhoudelijke interactie nodig was tussen het uitvoerende orgaan en de minister. Dit bracht kennelijke voordelen met zich mee. Ten eerste kon hiermee een in omstandigheden ongewenste ministeriële bemoeienis met de behandeling van individuele gevallen worden uitgesloten. Ten tweede speelde in het verleden de overweging dat de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie zich professioneel en bedrijfsmatig buiten de beheersregimes van de rijksdienst doelmatiger kon ontwikkelen, ongehinderd door departementale beheersregels en de ambtelijk/politieke cultuur binnen het ministerie.
In het kabinetsstandpunt op het rapport Kohnstamm uit 2005 bestond twijfel of dit motief nog valide moest worden geacht. Voor de als knellend ervaren beheersomgeving van het departement bestond immers intussen het alternatief van het agentschap. Binnen dit model zijn bovendien voldoende mogelijkheden om desgewenst de nodige afstand tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering vorm te geven. Het kabinet Balkenende-II heeft dan ook besloten geen nieuwe voorstellen voor verzelfstandiging te doen op basis van het motief van regelgebonden uitvoering. Er is geen reden de ministeriële verantwoordelijkheid voor 'regelgebonden uitvoering' van overheidsbeleid louter op die grond te beperken. Er is geen bedrijfseconomisch of beheersargument dat daartoe aanleiding geeft, nu daarin met het instrument van het agentschap kan worden voorzien. En als de noodzaak gevoeld wordt detailbemoeienis met de uitvoering van regelingen te vermijden, kan zulks op zichzelf heel goed vorm krijgen in een regulier dienstonderdeel of een agentschap.
Het kabinet Rutte II gaat nóg een stap verder; in het regeerakkoord is als uitgangspunt voor de doorlichting van bestaande zbo's opgenomen: agentschap tenzij…

c. Participatiemotief
Op veel terreinen van overheidszorg zijn ook private maatschappelijke organisaties actief. Zij zijn een blijk van het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij. Waar verantwoordelijkheden elkaar raken, kan participatie van dergelijke organisaties in een zbo leiden tot synergie van publieke en private inspanningen. Maatschappelijke organisaties participeren door bestuursleden voor te dragen voor het zbo. Dit motief is

bijvoorbeeld aan de orde bij het Bureau Architectenregister, maar ook bij instellingen als de Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid. Achtereenvolgende kabinetten hebben een belang gehecht aan de rol van maatschappelijke organisaties en hebben ruimte willen geven aan betrokkenheid van deze organisaties bij de uitvoering van rijkstaken, als dat geboden of wenselijk is. Die betrokkenheid gaat verder dan 'meepraten', het gaat om 'meebeslissen'. Maar als een rechtstreeks bestuurlijke rol van enige maatschappelijke organisatie aan de orde zou zijn, dan zou bezien moeten worden of de taak niet aan die organisatie (of in voorkomende gevallen aan de betreffende beroepsgroep) kan worden overgelaten.
Bij een beroep op het participatiemotief heeft het kabinet Balkenende-II wel enkele duidelijke randvoorwaarden genoemd:
• De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. De bestuursleden die uit deze kringen worden voorgedragen, handelen dus zonder last of ruggespraak.
• Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.

Redenen om een publieke taak aan een privaatrechtelijke organisatie op te dragen in plaats van aan een publiekrechtelijke organisatie.
Hoofdregel in ons staatsrecht is dat een publieke taak door een publiekrechtelijke organisatie moet worden uitgevoerd. De Comptabiliteitswet schrijft voor dat voor de (mede)oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Rijksoverheid parlementaire betrokkenheid vereist is.
Artikel 4 van de Kaderwet luidt:

1. Met openbaar gezag wordt alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld.
2. In afwijking van het eerste lid kan bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag worden bekleed, mits
    a. dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en
    b. er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden.

Dit artikel is bij amendement in het wetsvoorstel van de Kaderwet gevoegd[18]. De toelichting op het amendement luidt:
'Het is van belang dat duidelijk in de wet wordt vastgelegd dat voor rechtspersonen waarvan zbo's deel uitmaken de publiekrechtelijke organisatievorm de geëigende vorm is en dat de privaatrechtelijke vormgeving de uitzondering moet zijn. In de formulering van het eerste lid wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de structuur van de wet waarin het zijn van een orgaan bekleed met openbaar gezag zo centraal staat. In de formulering van het tweede lid is nauw aangesloten bij de uitzondering zoals die in artikel 155 Gemeentewet beslag heeft gekregen. Dit betekent dat alleen bij hoge uitzondering en onder voorwaarden aan *bestaande* privaatrechtelijke organisaties openbaar gezag kan worden toegekend.'

Het oprichten van een nieuwe privaatrechtelijke organisatie gepaard gaande met het toekennen van openbaar gezag, is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever.

[18] Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 22.

Het opdragen van een zbo-taak aan een *bestaande* privaatrechtelijke organisatie is slechts bij uitzondering mogelijk.
Niet ontkend kan echter worden dat er veel uitzonderingen waren ontstaan vóórdat dit uitgangspunt zo helder in de Kaderwet werd vastgelegd. Deze hebben doorgaans hun oorsprong in het verleden, uit de tijd van de voorrang voor het particulier initiatief en de markt. Na de inwerkingtreding van de Kaderwet zijn inmiddels al diverse wetswijzigingen tot stand gekomen om bestaande privaatrechtelijke zbo's om te vormen tot een publiekrechtelijke; zo is de Stichting Bureau Architectentitel omgevormd tot het Bureau Architectenregister.
Het is goed om onderscheid aan te brengen in de twee soorten privaatrechtelijke zbo's. Er zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die hoofdzakelijk ten behoeve van het openbaar bestuur werkzaam zijn, zoals de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen. Daarnaast staan de privaatrechtelijke rechtspersonen die naast hun overheidstaken ook andere, vaak commerciële taken verrichten, zoals de diverse keuringsinstanties en de apk-keuringstations; doorgaans worden deze aangeduid als deeltijd-zbo's.
Deze beschouwing beperkt zich tot de eerste categorie, de privaatrechtelijke rechtspersonen die voor al hun werkzaamheden voor het openbaar bestuur werkzaam zijn. Uit het zbo-register blijkt dat veel privaatrechtelijke zbo's de stichtingsvorm hebben, er zijn echter ook andere rechtsvormen denkbaar. Zo is DNB een NV.

Zijn er *juridische* redenen op grond waarvan bij uitzondering een privaatrechtelijke rechtspersoon zou moeten worden gekozen? De conclusie is: nee. In het verleden werd wel eens gewezen op het feit dat de rechtspersoon voornamelijk deelneemt aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. Dat is toch geen goed argument, zoals blijkt uit het feit dat bijvoorbeeld het Bureau Beheer Landbouwgronden een publiekrechtelijke rechtspersoon is, hoewel het bureau uitsluitend civielrechtelijke rechtshandelingen verricht namens de overheden voor wie het bureau werkzaam is.
Er is wel een *staatsrechtelijke* reden denkbaar waardoor bij uitzondering een privaatrechtelijke rechtspersoon zou moeten worden gekozen, namelijk als het zbo dagelijks functioneert in de markt en het maken van winst het doel is van de rechtspersoon, of het onvermijdelijke gevolg van het werk van de rechtspersoon. Het maken van winst is bij uitstek niet het oogmerk van de overheid. Daarbij valt te denken aan DNB, maar men zou daarbij ook aan Staatsbosbeheer kunnen denken.
Vroeger, vóór de parlementaire behandeling van de Kaderwet, werd gedacht dat vormgeving in een privaatrechtelijke rechtspersoon meer garantie zou bieden dat de politiek zich niet met de uitvoering van de taak kan en mag bemoeien. Deze reden zal ook voor DNB opgeld doen. Maar men kan daarbij ook aan de cultuurfondsen denken, de Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling, de Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid en de Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting. Het waren vroeger duidelijke voorbeelden van gevallen waarbij de wetgever wilde vastleggen dat de minister én de Kamer zich echt op grote afstand moesten houden. De politieke beleving van de ministeriële verantwoordelijkheid is de laatste tien jaren verschoven naar minder privaatrechtelijke vormgeving en meer publiekrechtelijke vormgeving van de uitvoering van publieke taken. Onafhankelijkheid kan ook op andere wijzen worden geborgd; over dit vraagstuk is tijdens de plenaire behandeling door de Eerste Kamer van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (ACM)[19] uitvoerig van gedachten gewisseld. De parlementaire behandeling van de Kaderwet heeft duidelijk gemaakt dat een combinatie van privaatrechtelijke rechtspersoon en openbaar gezag niet meer de bedoeling is van de volksvertegenwoordiging. Het oprichten van een *nieuwe* privaatrechtelijke organisatie met openbaar gezag is niet geoorloofd. Het toekennen van openbaar gezag aan een *bestaande* privaatrechtelijke organisatie mag slechts bij uitzondering. Het gevolg van het Regeerakkoord Rutte II kan zijn dat bestaande privaatrechtelijke organisaties ófwel ontdaan

[19] Kamerstukken I 2012/13, 33 186.

moeten worden van hun zbo-taak, dan wel moeten worden omgevormd tot een publiekrechtelijke organisatie. De tekst uit het Regeerakkoord[20] luidt:
Niet alleen de bedrijfsvoering van zbo's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de zbo-vorm de meest geëigende is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:
- uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
- in het publieke domein 'agentschap, tenzij'
- als het een zbo moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur.

Zbo en eigen rechtspersoonlijkheid
Een zbo kan privaatrechtelijk zijn vormgegeven. Daarmee wordt bedoeld dat er sprake is van een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een stichting. Artikel 3 van Boek 2 van het BW bepaalt dat deze rechtspersoonlijkheid bezitten. Een publiekrechtelijk vormgegeven zbo kan ook eigen rechtspersoonlijkheid hebben. Eigen rechtspersoonlijkheid moet uitdrukkelijk in de wet zijn geregeld. Voorbeelden ervan zijn het Kadaster, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het UWV en de Raad voor de Rechtsbijstand.
In bepaalde gevallen is het vroeger voor een goede taakvervulling van belang geacht dat de organisatie waarvan een zbo deel uitmaakt, op eigen titel – dat wil zeggen los van de rechtspersoon Staat der Nederlanden – aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan deelnemen. Het zbo heeft dan de mogelijkheid zelfstandig contracten te sluiten of personeel aan te nemen, wat voor het onafhankelijk verrichten van zijn publieke taak van belang kan zijn. Ten Berge et al. hebben hier in hun preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging in 2000 echter al vraagtekens bij gezet.
Hoofdregel is dat alle publiekrechtelijke zbo's de rechtspositieregeling van het Rijk volgen; dat is neergelegd in artikel 15 van de Kaderwet. Het is mogelijk om in de instellingswet van een zbo dat artikel niet van toepassing te verklaren.
Uit een oogpunt van kostenbesparing of om flexibel te kunnen inspelen op een sterk krimpende of toenemende werkomvang werd het soms wenselijk geacht dat de organisatie die de taken van het zbo uitvoert een eigen cao zou hebben. Dat was dan vroeger tegelijkertijd een belangrijke reden voor het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid. Er zijn 10 zbo's, waaronder de hierboven genoemde vier zbo's, met elk een eigen cao. Omdat daarmee wordt afgeweken van artikel 15 van de Kaderwet dat de rechtspositieregeling van het Rijk als standaard voorschrijft voor zbo's, moeten daarvoor overtuigende argumenten zijn.
De daardoor ontstane vermogensrechtelijke bevoegdheden kunnen overigens uitsluitend worden uitgeoefend ter verwezenlijking van de bestuurstaak van het zbo.

Inmiddels zijn in juridisch opzicht de redenen vervallen om eigen rechtspersoonlijkheid aan een zbo toe te kennen. Er is geen zbo waar bewezen is dat het inderdaad nu nog *juridisch* zinvol is om eigen rechtspersoonlijkheid te regelen. De Rijksgebouwendienst kan zonder eigen rechtspersoonlijkheid in de praktijk even goed functioneren als het Bureau Beheer Landbouwgronden dat wél rechtspersoonlijkheid heeft.
Eigen rechtspersoonlijkheid werd vroeger in een enkel geval noodzakelijk geacht, omdat een Europese Richtlijn dat zou voorschrijven. Het bekendste voorbeeld is het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). De Privacyrichtlijn schreef voor dat het CBP eigen rechtspersoonlijkheid moet hebben, zo redeneerde de wetgever. In de internationale juridische wereld is dit meer gebruikelijk, omdat men colleges als onderdeel van de Staat nu eenmaal op grond van ervaringen elders minder vertrouwt. Maar bij nadere beschouwing blijkt het in de tekst van die internationale regelingen niet dwingend voorgeschreven om eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Het blijkt steeds te gaan om een Nederlandse invulling van de – wel in de Richtlijn opgenomen - absolute eis van onafhankelijk-

[20] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

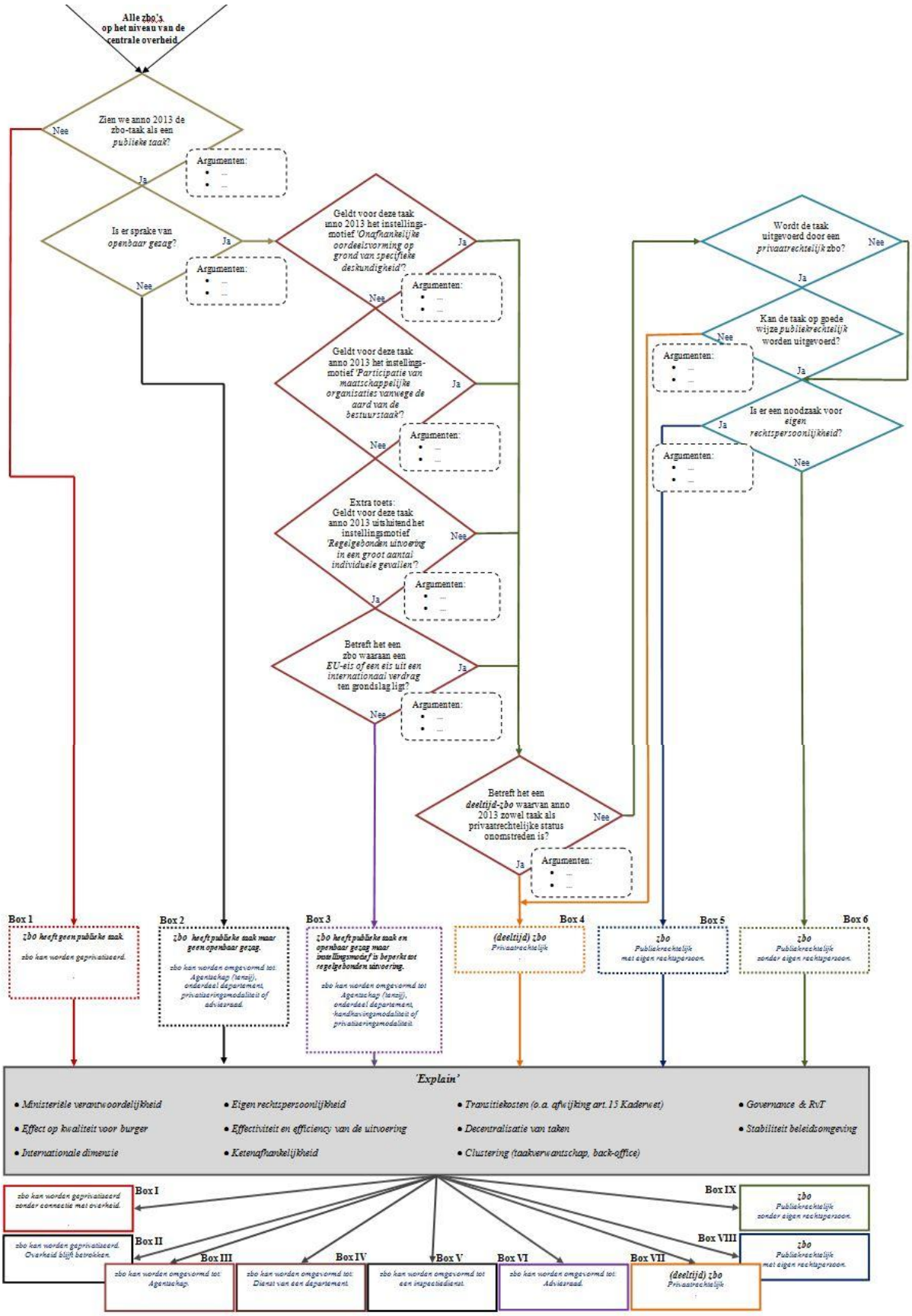
heid. In de memorie van antwoord bij de Instellingswet ACM [21] ontleedt de regering de uitspraken van het Europese Hof van Justitie over de Oostenrijkse en de Duitse privacy-autoriteiten, en komt tot de conclusie dat eigen rechtspersoonlijkheid geen dwingend vereiste is om geheel onafhankelijk en los van beïnvloeding door de minister te functioneren.
Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van de Instellingswet ACM door de Eerste Kamer op 5 en 12 februari 2013 speelde deze vraag een belangrijke rol. De meeste fracties stelden dat er zonder eigen rechtspersoonlijkheid onvoldoende onafhankelijkheid zou zijn. De regering hield vol: om onafhankelijk te zijn is eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig. De minister heeft toegezegd dat hij geen gebruik zal maken van zijn algemeen vernietigingsrecht bij de vier sectoren die vooral op Europees niveau zijn geregeld. Bij de stemming over het wetsvoorstel op 26 februari 2013 bleek dat de minister de Kamer had overtuigd: het wetsvoorstel werd met algemene stemmen aangenomen.
In haar proefschrift schrijft mw. dr. C. de Kruif: 'Volgens Ten Berge et al. is het enige valide argument voor het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid de aansprakelijkheid en draagplicht ten laste van het eigen vermogen van de betreffende rechtspersoon. Immers wanneer er geen eigen rechtspersoonlijkheid zou bestaan, zou de Staat de financiële gevolgen dragen voor alle bestuurshandelingen van een orgaan, waardoor de (toezichts)bevoegdheden van de minister op deze organen zouden moeten toe- in plaats van afnemen. Eigen rechtspersoonlijkheid maakt dat dergelijke lasten voor eigen rekening kunnen komen'[22]. Een voorbeeld hiervan is artikel 117 van de Kadasterwet, dat – kort samengevat – bepaalt dat het Kadaster zelf aansprakelijk is voor eigen vergissingen, verzuimen of andere onregelmatigheden. Bij zbo's zoals het Kadaster die (grotendeels) gefinancierd worden vanuit heffingen of tarieven, doet zich een aansprakelijkheidsrisico voor de rijksbegroting nauwelijks voor, waarbij overigens wel – zie het Kadaster – afspraken gemaakt worden over de omvang van het eigen vermogen. Bij begrotingsgefinancierde zbo's met een klein vermogen zullen aansprakelijkheidsrisico's vooral vanuit de Rijksbegroting gedekt moeten worden en is de vraag om een eigen rechtspersoonlijkheid voor het zbo vanuit aansprakelijkheidsrisico's geen belangrijk issue.
Eigen rechtspersoonlijkheid kan *organisatorisch* wel handig/praktisch zijn. Vooral wanneer het bestuursorgaan veel juridische processen moet voeren of veel deelneemt aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. Eigen rechtspersoonlijkheid bevordert dan de slagvaardigheid en de efficiency. Een dagvaarding is sneller ter plaatse. De inschrijving van de eigendom van een onroerende zaak in het kadaster vermeldt de eigenaar duidelijker dan een inschrijving op naam van de Staat der Nederlanden. De rechtspersoon kan een nauwe relatie opbouwen met een eigen advocatenkantoor ter plaatse, waardoor aldaar veel expertise aanwezig is. Het bestuursorgaan zal ook een eigen juridische directie hebben, waar precies de goede expertise en ervaring is geborgd. En als binnen de werkzaamheden van die eigen juridische directie prioriteiten moeten worden gesteld, wordt er afgewogen tegen andere prioriteiten van de eigen organisatie.
Eigen rechtspersoonlijkheid onderstreept de onafhankelijkheid die bij verzelfstandiging wordt verkregen. Er is meer maatwerk mogelijk. De organisatie zal zijn toegesneden op de procedures die specifiek passen bij de taakuitvoering van het zbo. Het personeel zal zich meer verbonden voelen met de taak van het zbo, en zal daar meer kennis en ervaring over hebben.
Vanuit het ministerie geredeneerd: het is wel praktisch als het zbo alles zelfstandig doet. Een contract hoeft niet getoetst te worden door de centrale juridische directie van het ministerie.
Bij de verzelfstandigingsgolf in de jaren '90 paste het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid nog wel, omdat de strakke voorschriften van het Rijk een efficiënte bedrijfsvoering niet mogelijk maakten. Nu ligt dat anders.

---

[21] Kamerstukken I 2012/13, 33 186, D.
[22] Onderlinge overheidsaansprakelijkheid voor schendingen van Europees recht, 2012 Christien de Kruif, Maklu-Uitgevers, ISBN 978-90-466-0570-7.

Als een eigen cao nuttig en nodig is, dan was eigen rechtspersoonlijkheid wel handig, maar nogmaals: juridisch niet nódig. De Raad van Bestuur kan dan zelf onderhandelen met de eigen bonden, en maatwerk dat past bij de eigen organisatie afspreken.
Het zbo is de drager van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden (openbaar gezag). De rechtspersoon is het lichaam waarvan het zbo deel uitmaakt en dat formeel aan het rechtsverkeer deelneemt. In veel gevallen zal de rechtspersoonlijkheid worden toegekend aan een organisatie en zullen de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden worden toegekend aan het bestuur van die organisatie. Het bestuur is dan het zbo, en de uitvoerende organisatie kan een privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke rechtspersoon zijn, maar evengoed kan de uitvoerende organisatie een agentschap of een onderdeel van het ministerie zijn zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Bijlage 2: beslisboom

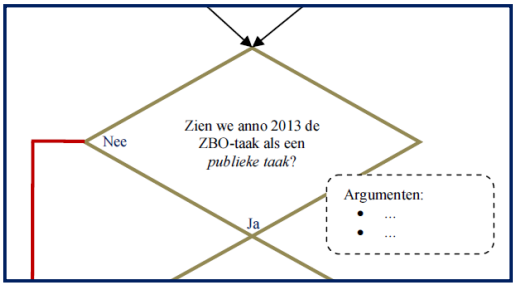


Toelichting op de beslisboom
Voor het takenpakket van elk zbo is aan de hand van tien vragen nagegaan wat volgens de geldende normen de meest adequate organisatievorm is:

- een private onderneming of andere private organisatievorm;
- een agentschap;
- een onderdeel van een departement (ambtelijke dienst, directoraat-generaal, directie, afdeling);
- een toezichthoudende instantie;
- een adviesraad;
- een privaatrechtelijk zbo;
- een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, of
- een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

De tien vragen fungeren als een beslisboom: afhankelijk van het antwoord op een vraag wordt naar een andere vraag gesprongen. De tien vragen worden hieronder toegelicht. Samen vormen deze vragen de criteria voor de 'comply'-fase. Aan het slot van deze bijlage worden de criteria kort samengevat. Voor een uitleg van de methodiek van 'comply or explain' wordt verwezen naar paragraaf 1.6 van deel A.

Vraag 1: Zien we anno 2013 de zbo-taak als een publieke taak?



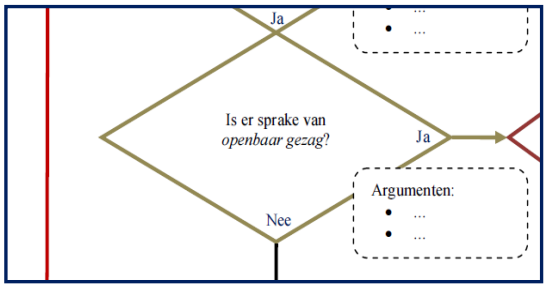
Wanneer de wetgever een taak heeft opgedragen, dan is daarmee bepaald dat de overheid of een ander bij of krachtens de wet aangewezen orgaan belast is om die taak in het belang van de samenleving uit te voeren.
Een tweede belangrijk criterium is of de taak uit overheidsmiddelen wordt gefinancierd.
Er zijn ook publieke taken die niet bij of krachtens de wet zijn opgedragen, maar die wel uit overheidsmiddelen worden gefinancierd. In de vloeiende overgang van publiek naar privaat heerst een onzekere situatie die bovendien van tijd tot tijd kan verschillen. Soms is de bestuursrechter degene die in het overgangsgebied duidelijkheid biedt. In de jurisprudentie[23] is vastgesteld dat in elk geval van een publieke taak sprake is, als is voldaan aan de volgende drie criteria tezamen:

1. Het gaat om subsidies of uitkeringen, en de rechtspersoon fungeert als een soort doorgeefluik tussen overheid en burger.
2. De overheid verschaft het geld waarmee de rechtspersoon de subsidies of uitkeringen verstrekt geheel of grotendeels.
3. De overheid bepaalt de criteria volgens welke de subsidies of uitkeringen worden verdeeld.

Dergelijke jurisprudentie kan betrokken worden bij de afwegingen in het schemergebied tussen publiek en privaat.
De criteria voor de beantwoording van vraag 1 uit de beslisboom zijn of de taak wettelijk geregeld is en of de taak gefinancierd wordt uit overheidsmiddelen.

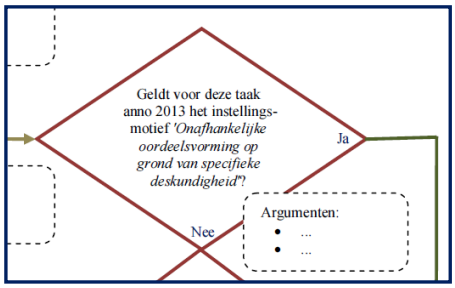
[23] ABRS 19 december 2000, AB 2001, 83 betreffende de Stichting Silicose oud-mijnwerkers, en verdere jurisprudentie inzake de Mondriaanstichting (ABRS 22 mei 2002, JB 2002, 203), de Stichting Hulpfonds Gedupeerden Bijlmerramp (ABRS 13 november 2002, AB 2003, 114) en de Stichting Koppeling (ABRS 18 juni 2008, AB 2008, 235).

Vraag 2: Is er sprake van openbaar gezag?



De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een organisatie een bestuursorgaan is als zij is 'bekleed met openbaar gezag'. Dit is het geval als het bestuursorgaan eenzijdig rechten en plichten van burgers of organisaties kan bepalen. 'Eenzijdig' is hierin het kernbegrip. Uitoefening van openbaar gezag is het tegendeel van het aangaan van een overeenkomst, waarbij beide partijen via onderhandelingen elk hun eigen belangen kunnen behartigen. Rechtsbescherming op grond van het bestuursrecht is de compensatie van die eenzijdigheid en het ontbreken van eigen belangenbehartiging. De bestuursrechter beschermt de burger tegen willekeur, machtsmisbruik e.d. door de overheid. Het bekleden met openbaar gezag moet langs publiekrechtelijke weg gebeuren. Het geëigende instrument is een wet, in uitzonderingsgevallen kan het *krachtens* een wet (in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling).
Voor de beantwoording van vraag 2 uit de beslisboom of er sprake is van openbaar gezag (dat wil zeggen met rechtsgevolgen voor burgers) is derhalve van belang of het gaat om het uitoefenen van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, die bij of krachtens de wet geregeld zijn.

Vraag 3: Geldt voor deze taak anno 2013 het instellingsmotief 'Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'?



Twee argumenten worden hier doorgaans voor gehanteerd:

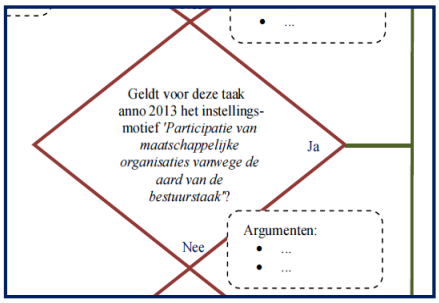
- Moeten de taken uitgevoerd worden zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien?
- Is politiek-onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke (lees ook: professionele) deskundigheid nodig?

In het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm is uiteengezet dat rijkstaken altijd onafhankelijk en onpartijdig ten opzichte van burgers en bedrijven uitgevoerd moeten worden. Dit kan nooit een argument vormen om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. 'Bij dit motief gaat het om rijkstaken die *onafhankelijk van politieke organen* uitgevoerd dienen te worden. Bij de uitvoering van deze taken moet de mogelijkheid van politieke beïnvloeding worden uitgesloten. Dit zogenoemde onafhankelijkheidsmotief moet restrictief worden geïnterpreteerd. Dat taken onafhankelijk van de politiek uitgevoerd moeten worden is dus een motief - zij het niet *per se* een voldoende motief - om de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor te beperken. De taken van de Kiesraad of van het Commissariaat voor de Media zijn voorbeelden van gevallen waarin dit motief geldt' (TK-stuk 2004-2005, 25268, nr. 20, blz. 4).
Het Begeleidingsteam-Gerritse wijst erop dat het kabinet-Balkenende-II indertijd besloten heeft het onafhankelijkheidsmotief valide te achten indien daarmee wordt bedoeld dat de taken moeten worden uitgevoerd zonder beïnvloeding door de minister of andere politieke organen. 'Deze noodzakelijke onafhankelijkheid kan bijvoorbeeld aangevoerd worden in situaties waarin de overheid zowel speler als spelbepaler is, situaties waarin iedere schijn van politieke inmenging pertinent vermeden moet worden of in situaties waarin politieke inmenging in internationaal (EU) verband niet te verdedigen is.' (*Zbo's binnen kaders, blz. 19*).
Voor de beantwoording van vraag 3 uit de beslisboom wordt de interpretatie van het Begeleidingsteam-Gerritse gevolgd, dat wil zeggen: het motief is geldig 'in situaties waarin de overheid zowel speler als spelbepaler is, situaties waarin iedere schijn van politieke

inmenging pertinent vermeden moet worden of in situaties waarin politieke inmenging in internationaal (EU) verband niet te verdedigen is.' (Zie ook vraag 6.)

Vraag 4: Geldt voor deze taak anno 2013 het instellingsmotief 'Participatie van maatschappelijke organisaties vanwege de aard van de bestuurstaak'?

'Op vele terreinen van overheidszorg zijn ook private maatschappelijke organisaties actief. Zij zijn een blijk van het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij. Soms kan participatie van dergelijke organisaties in een zbo leiden tot synergie. Zij participeren door bestuursleden voor te dragen voor het zbo'. (TK-stuk 2004-2005, 25268, nr. 20)

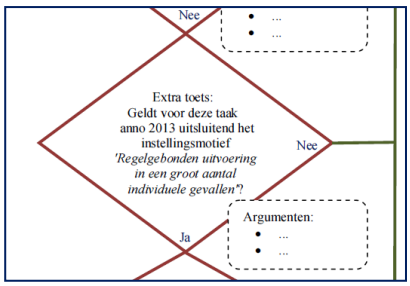


Argumenten:
- De voordragende organisaties leveren een bijdrage aan het zelforganiserende en zelf-regulerend vermogen van de maatschappij.
- Synergie is aanwijsbaar.

Randvoorwaarden:
- De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf verder geen formele bevoegdheden voor de uitvoering van de overheidstaak. Deze bestuursleden handelen dus zonder last of ruggespraak.
- Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet-vertegen-woordigde deel van de maatschappij.

Voor de beantwoording van vraag 4 uit de beslisboom is derhalve van belang of participatie van organisaties door voordracht van bestuursleden meerwaarde heeft voor de uitvoering van de taken van het zbo doordat het aansluit bij het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van deze organisaties.

Vraag 5: Geldt voor deze taak anno 2013 uitsluitend het instellingsmotief 'Regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen'?



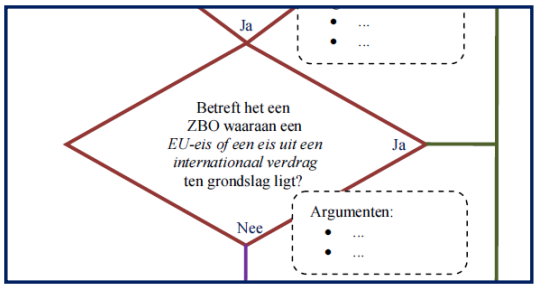
In het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm heeft het kabinet in 2005 besloten dat in beginsel geen nieuwe voorstellen voor verzelfstandiging worden gedaan op basis van het 'motief van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen'. Regelgebonden uitvoering wordt in dit kabinetsstandpunt getypeerd als het uitvaardigen van grote aantallen beschikkingen in een stabiele beleidsomgeving 'waarin weinig indringende beleidsinhoudelijke interactie nodig was tussen het uitvoerende orgaan en de minister'. 'In een instabiele beleidsomgeving, dat wil zeggen een situatie waarin het beleid sterk in beweging is, kan zelfstandigheid van een uitvoeringsorganisatie niet aan de orde zijn. In die situatie is immers een intensieve interactie tussen beleid en uitvoering, en in het verlengde daarvan een goede parlementaire controle geboden.'

Gegeven het kabinetsstandpunt in 2005 en het huidige regeerakkoord wordt in deze rapportage de opvatting gehanteerd dat zbo's met uitsluitend het instellingsmotief 'Regelgebonden uitvoering' in de beslisboom uitkomen in het cluster 'omvormen tot …'

tenzij deze zbo's ook een internationaal instellingsmotief hebben (zie vraag 6), overigens in het besef dat vele zbo's uit deze categorie in de zgn. 'explain'-fase aan een nadere beoordeling onderhevig zullen zijn.

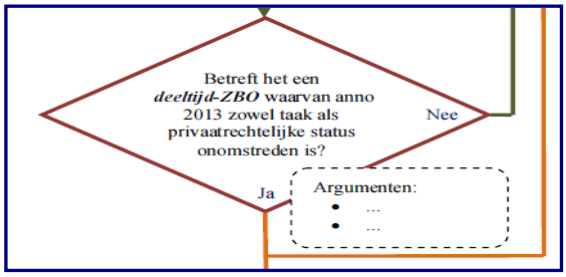
Vraag 6: Betreft het een zbo waaraan een EU-eis of een eis uit een internationaal verdrag ten grondslag ligt?

Deze vraag is een toespitsing van de toets op de instellingsmotieven 'Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid' en 'Regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' waarbij - indien uit de toets blijkt dat deze instellingsmotieven bij een restrictieve toepassing een onvoldoende bestaansgrond voor het zbo aangeven - de internationale dimensie een additioneel argument kan zijn.



Voor de beantwoording van vraag 6 uit de beslisboom is derhalve van belang of op grond van internationale afspraken een zelfstandig bestuursorgaan als organisatie-vorm noodzakelijk is. In termen van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Kohnstamm: 'Denkbaar is ook dat internationale verdragen nopen tot een onafhankelijke taakuitvoering of dat een onafhankelijke taakuitvoering aangewezen is om het buitenland ervan te overtuigen dat er geen sprake is van politieke bemoeienis.' (Zie TK-stuk 2004-2005, 25268, nr. 20.)

Vraag 7: Betreft het een deeltijd-zbo waarvan anno 2013 zowel taak als privaatrechtelijke status onomstreden is?



Deze vraag heeft een praktische achter-grond. Er zijn talloze privaatrechtelijke rechtspersonen die naast hun overheids-taken ook andere taken verrichten, bijv. veel keuringsinstanties. Doorgaans worden deze zbo's aangeduid als deeltijd-zbo's. De aanleiding tot en de focus van dit onderzoek ligt niet bij deeltijd-zbo's.

Voor de beantwoording van vraag 7 uit de beslisboom is derhalve van belang dat in deze rapportage ervoor is gekozen om voor deeltijd-zbo's de juridische vormvragen (vraag 8, 9 en 10) buiten beschouwing te laten als zowel de taakuitvoering door als de privaat-rechtelijke status van het deeltijd-zbo onomstreden is.

Vraag 8 uit de beslisboom: Wordt de taak uitgevoerd door een privaatrechtelijke zbo?

Boek 2 BW regelt welke rechtspersonen publiekrechtelijk en welke privaatrechtelijk zijn. Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn:

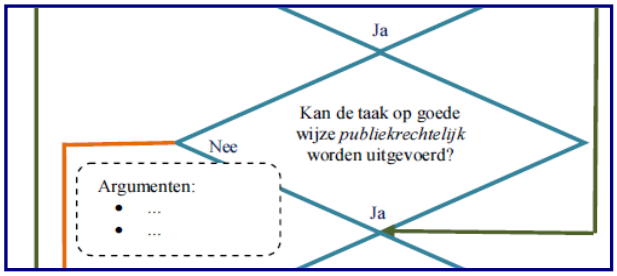
- Verenigingen
- Coöperatieve verenigingen en onder-linge waarborgmaatschappijen
- Naamloze vennootschappen
- Besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid
- Stichtingen

Privaatrechtelijke rechtspersonen worden geregeld door het BW en hun statuten. De statuten moeten door een notaris zijn verleden, en gedeponeerd in het Handelsregister.

De statuten moeten de officiële naam van de rechtspersoon bevatten, en daarin moet tot uitdrukking worden gebracht wat voor een soort privaatrechtelijke rechtspersoon het is.

Voor de beantwoording van vraag 8 uit de beslisboom is derhalve van belang of uit de officiële naam van de rechtspersoon blijkt dat het een privaatrechtelijke rechtspersoon is.

Vraag 9 uit de beslisboom: kan de taak op goede wijze publiekrechtelijk worden uitgevoerd?



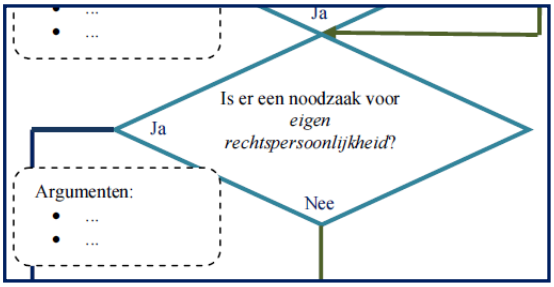
Deze vraag is aan de orde voor de zbo's waarvoor de vorige vraag met een 'ja' is beantwoord. Een logische vervolgvraag is dan ook: kan dat zbo diezelfde taak even goed uitvoeren als het een publiekrechtelijk rechtspersoon zou worden?

Hoofdregel is dat een publieke taak door een publiekrechtelijke organisatie moet worden uitgevoerd. Het oprichten van een nieuwe privaatrechtelijke organisatie gepaard gaande met het toekennen van openbaar gezag, is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever. Het opdragen van een zbo-taak aan een bestaande privaatrechtelijke organisatie is slechts bij uitzondering mogelijk.

Het is een feit dat, om uiteenlopende redenen en in veel gevallen historisch bepaald, veel zbo's een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben. Dit, terwijl de parlementaire behandeling van de Kaderwet duidelijk heeft gemaakt dat een combinatie van privaatrechtelijke rechtspersoon en openbaar gezag niet meer de bedoeling is. Derhalve: zijn er *juridische of staatsrechtelijke* redenen waardoor de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon, ondanks genoemde hoofdregel, houdbaar is voor een zbo die voor al zijn werkzaamheden ten behoeve van het openbaar bestuur werkzaam is?
Hiervoor zijn geen valide juridische argumenten. Er is wel één staatsrechtelijke reden denkbaar, namelijk dat het zbo dagelijks in de markt functioneert en het maken van winst het doel is van de rechtspersoon, of het onvermijdelijke gevolg van het werk van de rechtspersoon.

Voor de beantwoording van vraag 9 uit de beslisboom is derhalve van belang of er overtuigende en klemmende redenen zijn dat een zbo bij uitzondering zijn taak alleen goed kan uitvoeren als het zbo privaatrechtelijk is vormgegeven.

Vraag 10 uit de beslisboom: Is er een noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid*?*



In deze fase van de beslisboom gaat het alleen nog om zbo's met een publiekrechtelijke rechtspersoon. In het verleden is om tal van redenen aan publiekrechtelijke zbo's eigen rechtspersoonlijkheid toegekend. Zie voor een toelichting het begrippenkader in bijlage 1. Is dat heden ten dage voor een goede uitvoering van de zbo-taak noodzakelijk? Er zijn in *juridisch* opzicht *geen* dwingende redenen (meer) om eigen rechtspersoonlijkheid aan een zbo toe te kennen. Er is geen zbo waar het aantoonbaar juridisch noodzakelijk is om eigen rechtspersoonlijkheid te regelen. Ook de soms aangevoerde noodzaak vanuit een Europese Richtlijn blijkt bij nadere beschouwing niet dwingend op dit punt. Alleen als het tot de taak van een zbo behoort om

via (proef)processen naleving van normen en waarden af te dwingen, is eigen rechtspersoonlijkheid wèl raadzaam .
Het hebben van een eigen rechtspersoonlijkheid kan voor een publiekrechtelijk zbo *wel praktisch* zijn. De praktische argumenten komen echter in deze fase van de beslisboom nog niet aan de orde. Daartoe dient de explainfase later in het proces.

Voor de beantwoording van vraag 10 is derhalve van belang of er – anders dan praktische argumenten – overtuigende en klemmende redenen zijn dat een zbo eigen rechtspersoonlijkheid moet bezitten om zijn taak goed te kunnen uitvoeren.

Samenvatting criteria

- Zbo's hebben terecht de zbo-status indien ze voldoen aan de volgende criteria:
    - ze voeren een publieke taak uit; zo niet, dan kan het zbo geprivatiseerd worden;
    - ze oefenen openbaar gezag uit; zo niet, dan kan het zbo worden omgevormd tot een agentschap, onderdeel van een departement, adviesraad of een private organisatie;
    - het instellingsmotief is onafhankelijkheid of participatie van derden, en dit motief is anno 2013 nog steeds relevant; indien het instellingsmotief uitsluitend bestaat uit regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, dan kan het zbo worden omgevormd tot een agentschap, een onderdeel van een departement, een toezichthoudende instantie of een private organisatie, tenzij internationale verdragen of regels het noodzakelijk maken dat de zbo-vorm gehandhaafd blijft.
- Indien privaatrechtelijke zbo's hoofdzakelijk publieke taken uitvoeren en voldoen aan bovenstaande drie criteria, kunnen ze worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's.
- Indien het om deeltijd-zbo's gaat waarvan de taak en de privaatrechtelijke status onomstreden zijn, dan blijven ze verder buiten beschouwing in deze exercitie; deze deeltijd-zbo's behouden dus hun (privaatrechtelijke) zbo-status.
- Bij publiekrechtelijke zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid wordt beoordeeld of er een noodzaak is voor de eigen rechtspersoonlijkheid. Indien die noodzaak er niet is, kunnen ze worden omgevormd tot zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Bijlage 3: samenstelling klankbordgroep en expertgroep

De leden van de klankbordgroep en de expertgroep participeerden daarin op persoonlijke titel.

Klankbordgroep

1. Prof. Mr. R. Bekker (Universiteit Leiden)
2. Drs. P.J.C.M. van den Berg (Plv. DG Rijksbegroting, Financiën)
3. Mr. Drs. B.J. Bruins (Voorzitter Raad van Bestuur UWV)
4. Drs. Th. A.J. Burmanje (Bestuursvoorzitter Kadaster en voorzitter Handvestgroep)
5. Drs. J.G. Hakkenberg (Algemeen Directeur RDW en voorzitter Manifestgroep)
6. Mr. T.H.J. Joustra (Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid)
7. Drs. R. IJ. M. Kuipers (ABDTOPConsult)
8. H. van Moorsel RA MPM (Partner bij De Galan Groep)
9. Drs. P.W.A. Veld (DG Belastingdienst)
10. Prof. dr. A.N. van der Zande (DG RIVM)

Expertgroep

1. Drs. J.G.A. van den Broek (BZK)
2. Mr. R.J.M. Creusen (Financiën)
3. A.P.H. Hermans (VWS)
4. Drs. J.J. Huizing (UWV)
5. Mr. Drs. H.E. Trouw (SVB)

Bijlage 4: index

Om uitspraken over afzonderlijke zbo's snel te kunnen terugvinden, is in deze index voor elk zbo één schrijfwijze aangehouden. Bij een deel van de zbo's is dat de afkorting, bv. AFM, CAK, DNB. Bij minder bekende zbo's is gekozen voor de volledige naam. Indien een zbo niet teruggevonden kan worden onder de ene schrijfwijze, wordt geadviseerd te zoeken onder de andere. Denk daarbij ook aan de mogelijkheid dat de officiële naam kan beginnen met 'Stichting…': deze zbo's staan onder de letter s. Indien men de betekenis van een afkorting wil opzoeken, raadplege men de eerstgenoemde pagina die achter de afkorting vermeld wordt.

ACM, 22, 37, 68, 124, 154, 177, 191, 195, 197
Adviescommissie Inrichting Rijksdienst, 5, 14
AFM, 19, 24, 31, 94, 95, 96, 143, 148, 193
Algemene Rekenkamer, 11, 12, 14, 15, 31, 36, 189, 190, 191
Argonaut Advies BV, 164
Auditdienst Rijk, 29
Begeleidingsteam Gerritse, 13, 31, 201
Belastingdienst, 11, 39, 41, 98, 139, 155, 206
Bureau Architectenregister, 23, 45, 194, 195
Bureau Beheer Landbouwgronden, 17, 52, 188, 189, 195, 196
Bureau Financieel Toezicht, 143, 148
CAK, 21, 165
CBG, 19, 23, 167, 170, 173, 175
CBP, 19, 145, 196
CBR, 20, 21, 25, 26, 31, 101, 102, 103, 104, 108, 109, 122
CBS, 19, 31, 54, 55, 56, 57
CCS, 31, 54, 56, 57
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, 47
Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek, 167, 175
CIBG, 23, 46, 146, 161, 181
CIZ, 23, 24, 31, 141, 142, 168
COA, 21, 31, 144, 162
College Bescherming Persoonsgegevens, 19, 145, 196
College Bouw Zorginstellingen, 171
College gerechtelijk deskundigen, 146
College Sanering Zorginstellingen, 172
College van toezicht collectieve beheersorganisaties auteursrechten en naburige rechten, 148
College voor de Rechten van de Mens, 19, 149, 188, 193
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, 23, 59
College voor Examens, 123
College voor Zorgverzekeringen, 173
Commissariaat voor de Media, 19, 26, 124, 188, 193, 201
Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië, 22, 24, 43, 178, 180
Commissie Eindtermen Accountantsopleiding, 92
Commissie Kohnstamm, 12, 26, 191, 203
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven, 150
Commissie Sint, 11, 19
Commissie Stuurliedenexamens, 122
Commissie toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden, 26
Commissie van Beroep als bedoeld in artikel 3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993, 122
Commissie voor de Examens van scheepswerktuigkundigen, 122

Commissie voor de Zeevisvaartexamens, 122
Cultuurfondsen, 22, 23, 24, 125, 195
CVZ, 23, 139, 165, 173
CWI, 33
DNB, 19, 24, 30, 31, 94, 96, 97, 190, 193, 195
Erkenninghouders Algemene Periodieke Keuring, 122
Examencommissie Certificaatloodsen, 122
Faunafonds, 61, 188
Gerechtsdeurwaarders, 151
Grondkamers, 6, 22, 23, 24, 42, 62, 63, 98
Havenbeheerders, 118, 119
HISWA Vereniging, 122
Huurcommissie, 22, 23, 24, 41, 42, 62, 63, 98, 188
Instituut Fysieke Veiligheid, 152
Kadaster, 20, 21, 25, 26, 31, 110, 196, 197, 206
Kamer voor de Binnenvisserij, 8, 64
Kamers van Koophandel, 19, 26, 66
Kansspelautoriteit, 22, 68, 154
Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, 128
Keuringsdiensten, 22
Keuringsinstanties bouwproducten, 51
Keuringsinstanties geluidshinder, 122
Keuringsinstanties Infrastructuur & Milieu, 122
Keuringsinstanties pleziervaartuigen, 122
Keuringsinstanties Telecommunicatiewet, 67
Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen, 122
Keuringsinstanties VWS, 174
Keuringsinstituten, 24
Kiesraad, 19, 48, 186, 187, 193, 201
Klassebureaus Scheepvaart, 122
KNAW, 17, 129, 189
Koninklijke Bibliotheek, 17, 127, 189
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, 31, 155
Landelijke en Regionale Examencommissies verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen, 122
Landelijke geschillencommissie Weer Samen Naar School, 137
LBIO, 155
Luchtverkeersleiding Nederland, 21, 26, 31, 113
Medisch-Ethische Toetsingscommissies, 167, 175
motie Lauxtermann, 11
motie Scheltema, 11
Naktuinbouw, 86
Nederlandse Emissieautoriteit, 117
Nederlandse Publieke Omroep, 31, 130
Nederlandse Transplantatie Stichting, 31, 176
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 131, 158
Notarissen, 156
NWO, 22, 23, 26, 132, 185
NZa, 22, 26, 68, 177
Onderzoeksraad voor Veiligheid, 26, 157, 206
Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 14, 186
Participatiefonds, 17, 47, 135, 136
Pensioen- en Uitkeringsraad, 22, 24, 43, 178, 180
Politieacademie, 31, 158, 159
Raad voor Accreditatie, 8, 23, 24, 26, 31, 51, 69, 174

Raad voor Plantenrassen, 86
Raad voor rechtsbijstand, 160
RDW, 20, 21, 25, 26, 31, 105, 106, 108, 109, 206
Regionale Verwijzingscommissies Voortgezet Onderwijs, 138
Registratiecommissies, 181
Rijkshavenmeesters, 120
Staatsbosbeheer, 8, 17, 31, 71, 72, 189, 195
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen, 22, 24, 43, 178, 180, 188, 195
Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid, 100, 194, 195
Stichting Afwikkeling Rechtsherstel Sinti en Roma, 182
Stichting Airport Coordination Netherlands, 19, 24, 26, 31, 115
Stichting Bloembollenkeuringsdienst, 75
Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel, 77, 79
Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten, 79
Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting, 24, 161, 195
Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit, 80
Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, 108
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen, 73
Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw, 82
Stichting Nidos, 24, 26, 162
Stichting SKAL, 84
Stichting Vaarbewijs- en marifoonexamens, 103
Stichting Vakopleiding Automobiel- en Motorrijwielbedrijf, 122
Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, 23, 24, 31, 49, 195
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties, 133
Stimuleringsfonds Pers, 134
Subsidieloket, 23, 125, 132, 185
SVB, 21, 26, 43, 44, 139, 140, 142, 178, 180, 196, 206
TNO, 17, 31, 88, 89, 90, 129, 174, 185, 189
Uitvoeringsorganen Awbz, 27, 183
UWV, 20, 21, 25, 26, 33, 139, 140, 141, 142, 168, 196, 206
Vamex, 102, 103
Verispect BV, 90
Vervangingsfonds, 17, 47, 135, 136
Waarborginstellingen, 91
Waarderingskamer, 25, 26, 42, 62, 98, 99
zbo-register, 16, 38, 188
Zorgkantoren Awbz, 27, 184
Zorgonderzoek Nederland, 22, 23, 132, 185