

De grote onbekende: het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland

Het precieze aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland is zeer lastig vast te stellen. Er is weliswaar een zbo-register maar registratie alleen is niet genoeg voor de erkenning van het zbo-schap. En er is een kaderwet maar die sluit bij voorbaat al een groot aantal organen uit van de werking van de wet waardoor ze niet aan de definitie lijken te voldoen. Kortom, het is niet duidelijk hoeveel zbo's er in Nederland zijn, en dat terwijl ze belangrijke taken vervullen, op grote schaal: er werken meer dan 100.000 mensen, voor een totaal budget dat groter is dan de rijksbegroting, en ze leveren diensten aan alle Nederlanders. Hoe kan het dat we niet precies weten wat het aantal zbo's is? Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Allereerst begint de verwarring met de constatering dat niet alle zbo's ook organisaties zijn: een zbo is een orgaan, en kan soms ook een organisatie zijn maar dat hoeft niet altijd. Zo zijn er colleges, commissies en raden, waarvan de leden het zbo vormen, terwijl de onderliggende organisatie een geheel andere juridische vorm kan hebben, zoals een agentschap, privaatrechtelijke organisatie of ambtelijke dienst. Voorbeelden hiervan zijn het College voor de Beoordeling van Geneesmiddelen, het Commissariaat voor de Media, en de Autoriteit Consument en Markt. Het Bureau Beheer Landbouwgronden is zelfs maar één persoon.

Vervolgens blijken er verschillende manieren te zijn om een zbo op te richten. Zo kan er sprake zijn van een instellingswet voor een specifiek zbo waarin de grondslag, taak en werkwijzen staan beschreven. Maar er kan ook sprake zijn van aanwijzing bij materiële wet, of zelfs lagere regelgeving, waarin de taakopdracht staat en 'dat er een zbo is dat de taak uitvoert' maar ontbreken verdere voorwaarden. Instellingswetten worden vaker gebruikt voor organen die zijn ontstaan door verzelfstandiging, dat wil zeggen het op afstand zetten van overheidsonderdelen, en voor zbo's op publiekrechtelijke basis. Aanwijzing gebeurt vaker, maar niet uitsluitend, bij privaatrechtelijke zbo's (zoals stichtingen en BV's); dan spreken we eerder over verstatelijking. Deze verschillende juridische grondslagen betekenen dat er in *alle* wetten en lagere regelgeving moet worden gezocht en dan is het makkelijk om één of meerdere zbo's over het hoofd te zien.

Daarnaast wordt het label 'zbo' nogal eens betwist. Het wel of niet aangemerkt zijn als zbo heeft namelijk implicaties die moederdepartementen en/of de zbo's niet altijd even aantrekkelijk vinden. Zo vallen zbo's onder de wet op de Nationale Ombudsman en onder de competenties van de Algemene Rekenkamer. Ook zijn er discussies over bijvoorbeeld de wel/niet toepasbaarheid van BTW-regels en de principes van de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit soort discussies over labels en toepassing van staatsrechtelijke principes zijn mogelijk doordat zbo's geen eigen positie hebben in de Grondwet. Een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hierover is niet opgevolgd. De Kaderwet uit 2007 moest leiden tot meer duidelijkheid en eenduidigheid maar in de eerste artikelen worden al meteen diverse organen uitgesloten van de definitie en/of van de reikwijdte van de kaderwet. Met name het 'bekleed zijn met openbaar gezag' sluit organen als de NPO en Staatsbosbeheer feitelijk uit maar ze staan toch als zbo in het register.

Ook over de aantallen is veel onduidelijkheid: het zbo-register noemt er zo'n 120 maar in de praktijk zijn het er honderden of misschien zelfs wel duizenden, afhankelijk van hoe je telt en wat je meetelt. Zo zijn er clusters van zbo's: organen met dezelfde taak maar bv in verschillende regio's werkzaam, maar wel allemaal met dezelfde wettelijke basis. Het grootste cluster zijn de gerechtsdeurwaarders, daarvan zijn er meer dan 300. Clusters worden vaak maar als 1 zbo geteld, maar het zijn er dus veel meer. En dan zijn er ook nog de deeltijd-zbo's; organen die maar voor een klein deel van hun taak als

zbo zijn aangewezen, zoals de autogarage's die de APK uitvoeren. Deeltijd-zbo's worden eigenlijk nooit meegeteld, anders zou het aantal in de duizenden gaan lopen.

Er zijn dus nogal wat redenen waarom we het aantal zbo's niet precies weten. Dat leidt tot onduidelijkheid en de behoefte bij politici om meer overzicht (en daardoor controle), getuige de kamermoties met het verzoek tot verduidelijking en vermindering van het aantal. Hierdoor zijn er verschillende pogingen gedaan om het aantal zbo's te verminderen, met name door de Commissie Kohnstamm (2003) en later door Johan de Leeuw (2013). Hun adviezen hebben in de praktijk echter weinig grote gevolgen gehad: zbo's maken regelmatig organisatieveranderingen door (fusie, splitsing, wijziging van taken of van naam) maar worden zelden opgeheven. Sterker nog, als je alle clusters volledig meetelt, is het absolute aantal zbo's zelfs alleen maar gestegen de afgelopen decennia.

Over de auteur:

Sandra van Thiel is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Zij doet onderzoek naar zbo's sinds 1994 en heeft in de loop der jaren tellingen gehouden van het aantal zbo's. Voor meer informatie zie:

- Van Thiel, S. & J. Verheij. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*, 44, 27-41.
- Van Thiel, S. (2006). Commissie Kohnstamm vindt weinig gehoor bij kabinet. *Openbaar bestuur*, 16 (maart), 16-18.
- Van Thiel, S. & M.W. van Buuren. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386-404.