

# HET DRAMA VAN DE ZBO'S: GESCHIEDENIS, ANALYSE, OPLOSSING

Het dossier zelfstandige bestuursorganen is een drama geworden. Zbo's zijn belast met de erfenis van de grote verzelfstandigingen uit het einde van de vorige eeuw, waardoor ze met permanent wantrouwen worden bekeken. De Kaderwet is een oplossing voor een niet meer bestaand probleem. Gestreefd moet worden naar een Organisatiewet voor de rijksdienst, zodat er weer ruimte is voor nuance.

## Sjoerd Zijlstra<sup>1</sup>

Dames en heren,

Het is voor mij bijzonder plezierig dat ik op deze bijeenkomst het woord mag voeren. Ik ben op dit ministerie mijn carrière begonnen. Het gaat vandaag over het onderwerp waar ik veel aan te danken heb, namelijk het zbo. Ik ben erop gepromoveerd, en ben er daarna eigenlijk nooit meer van losgekomen. Tot vandaag.

Ik heb de eer en het genoegen gehad een bijdrage aan de tentoonstelling te mogen schrijven. Vanwege de grote haast die met het project was gemoeid, had ik op 1 september vorig jaar mijn stuk af, en ingezonden aan de redactie. Wees gerust, organisatie, ik ga niet mopperen over de voortgang van het project. Waar het mij nu even om gaat, is dat er tussen het schrijven van dat stuk en de bijeenkomst van vandaag bijna een jaar is verstreken. In dat jaar heb ik veel nagedacht en veel geleerd, en van de vruchten daarvan wil ik u vandaag deelgenoot maken. In die zin is mijn artikel voor de tentoonstelling al weer achterhaald.

Daarvoor neem ik u eerst mee naar het begin van de jaren '90. Ik werkte toen bij dit ministerie, bij de toenmalige stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving. Het waren de jaren van de grote verzelfstandigen en privatiseringen, en wij werden geacht daar iets van te vinden. Van de privatiseringen konden wij uit constitutioneel oogpunt niet veel maken, anders dan dat het een beetje ordelijk moest gebeuren. Verder ging Financiën daar over. Maar de verzelfstandigingen, dat wil zeggen overheidstaken onderbrengen bij zelfstandige onderdelen van het openbaar bestuur: daar konden wij wel degelijk wat vinden, want die knaagden aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar wát moesten wij daar precies van vinden?

---

<sup>1</sup> Hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. Zie over het onderwerp van deze lezing ook mijn artikel 'Onafhankelijke ondergeschikten. Zbo's, rijksinspecties, planbureaus, privacy-officers, het WODC: tijd voor chaos in de orde!', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/6, waaraan hier en daar wat tekst is ontleend.

De oplossing was even klassiek als eenvoudig: we lieten een extern rapport opstellen. En wie kon dat beter doen dan Michiel Scheltema, die de term zbo had uitgevonden, het onderwerp op de kaart had gezet? Scheltema en zijn onderzoeksgroep togen aan het werk.

Hun rapport heette *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*. Het bevatte een analyse van de parlementaire geschiedenis van de toen bestaande zbo's. Daaruit werd gedestilleerd welke motieven de wetgever grosso modo hanteerde voor het instellen van een zbo's. Die motieven bleken er drie te zijn.

Het eerste motief was wat zij noemden 'onafhankelijke gezaghebbenden.' Het bekendste Nederlandse voorbeeld hiervan is de Kiesraad. Het vaststellen van verkiezingsuitslagen, het vaststellen van de lijstvolgorde, het beslissen over toelating van lijsten en partijen, zijn bevoegdheden die zich moeilijk verdragen met ondergeschiktheid aan politieke ambtsdragers, reden waarom de Kiesraad een zbo is. Het gaat bij dit zbo dus om de aard van de bevoegdheid die het gaat uitoefenen: die leent zich niet voor volledige zeggenschap van de minister. Dit argument ligt ook ten grondslag aan de zbo-status van de Autoriteit persoonsgegevens en het College voor de rechten van de mens, maar ook universiteiten en hogescholen, en instellingen die beslissen over subsidies op het terrein van de kunsten. Het motief van de aard van de bevoegdheid is overigens al veel ouder dan het denken over zbos': de Kiesraad, vanaf haar ontstaan een zbo, stamt uit begint 20<sup>ste</sup> eeuw.

Het tweede motief wat Scheltema en de zijnen aantroffen was van veel recenter datum: het betrof 'scheiding van beleid en uitvoering.' In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werden om deze reden verschillende zbo's opgericht, met als voorbeelden de Dienst wegverkeer, Staatsbosbeheer, het Kadaster en de – inmiddels als zbo gesneuvelde - Informatie Beheer Groep (IBG). Maar het motief van scheiding van beleid en uitvoering werd toen ook bij gemeenten gehanteerd in het kader van zogeheten kerntakendiscussies.

Derde en laatste motief was volgens Scheltema c.s. het mogelijk maken van participatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Daar bestaan er niet veel meer van, zoals we straks zullen zien. Als één van de weinige trof ik aan de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding. Berucht ouder voorbeeld was de Nederlandse Loodsencorporatie.

Wij waren erg blij met dit rapport en begonnen het werk aan een kabinetsstandpunt. Wij, dat waren allereerst de directie Interbestuurlijke Betrekkingen en informatievoorziening (IBI) van het Directoraat-Generaal Openbaar bestuur, in de persoon van Pien Zaaijer, Leo Kooijman en Govert van Wesel, en van CZW Lute van der Linde en ik als jongste bediende.

Dat kabinetsstandpunt werd de nota *Functioneel bestuur, waarom en hoe?* Die titel is op zichzelf al interessant. Hoewel Scheltema in 1974 sprak van 'zelfstandige

bestuursorganen', was de gangbare beleidsterm nog functionele decentralisatie. Dat had ermee te maken dat het ministerie, door de Kamer gevraagd naar successen met 'echte' decentralisatie, op dat punt weinig te melden hebbend, meende te kunnen scoren met successen met *functionele* decentralisatie. En dáár wilde de Kamer dan weer méér van weten, hetgeen aanleiding was voor onze hele exercitie. Maar wij vonden het begrip functionele decentralisatie hier staatsrechtelijk misplaatst: functionele decentralisatie, dat zijn de openbare lichamen van art. 134 en 135 Grondwet, met eigen democratische legitimatie. Daar kon je bij de Kiesraad en de Nederlandsche Bank toch niet van spreken. Vandaar de term 'Functioneel bestuur'. Zij is later verdrongen door de term 'zelfstandig bestuursorgaan.'

Terug naar het rapport van Scheltema en de zijnen. Als gezegd was het een analyse van wat de wetgever als motieven had gehanteerd. Maar die drie motieven werden vervolgens tot norm verklaard: als de wetgever deze motieven hanteert, moeten ze immers wel valide zijn. En zo kwamen ze ook terug in de nota *Functioneel bestuur waarom en hoe?*, om via de Aanwijzingen voor de regelgeving terecht te komen in de Kaderwet zbo's, waarin ze tot op de dag van vandaag met enorme hardnekkigheid voortleven.

Wat is er van die drie motieven gekomen?

Ik bespreek ze in omgekeerde volgorde van de Kaderwet.

Eerst het motief van participatie. Als je particulieren en maatschappelijke organisaties een rol wil geven in het openbaar bestuur, niet als adviesorgaan maar om zelf te beslissen, dan is het logisch als de minister niet in ieder individueel geval kan zeggen: dat gaan we anders doen. Dus zelfstandigheid. Maar het risico bestaat dat die particulieren en maatschappelijke organisaties hun eigen belang laten prevaleren boven het algemeen belang. Ze zitten er immers als representant van particuliere belangen. Het participatietype heeft in zijn meest zuivere vorm bestaan in de pbo, en met het laten vallen van die term, weten we al hoe laat het is. Ik kan hier verder kort over zijn: het zbo van het participatietype is dood en begraven.

Dan het motief van scheiding van beleid en uitvoering. Het is goed om nog even terug te gaan naar eind jaren '80, begin jaren '90, de jaren waarin dit motief centraal stond bij de organisatie van de overheid. Niet alleen bij de rijksdienst, maar minstens zoveel ook bij gemeenten en provincies. Daarbij was sprake van een 'perfect storm' van argumenten en omstandigheden:

- Allereerst was daar de mantra van het New Public Management, die wilde dat de uitvoeringsorganisaties van de overheid bedrijfsmatiger gingen werken. Daarvoor was de manier van boekhouden bij ministeries, het kasverplichtingenstelsel, ongeschikt: het kon alleen als ze eigen rechtspersoonlijkheid hadden. En daarvoor moesten ze zbo worden;
- Daarnaast was er de problematisering van de ministeriële verantwoordelijkheid: ministers en parlement moeten worden ontlast van uitvoeringsbeslissingen,

zodat zij zich noodgedwongen moeten beperken tot de hoofdlijnen van het beleid. Het duidelijkst werd dit verwoord in het rapport De Commissie-Scheltema, die in het kader van het werk van de commissie-Deetman het rapport *Steekhoudend ministerschap* uitbracht. Ik citeer: 'Ministers staan aan het hoofd van, en zijn daarmee verantwoordelijk voor, grote organisaties. Zij worden via deze verantwoordelijkheid aangesproken op allerlei incidenten, hetgeen tot gevolg heeft dat het politiek bedrijf teveel wordt beheerst door incidentalisme, en te weinig aandacht uitgaat naar ontwikkelingen op lange termijn. Dat heeft ook gevolgen voor de interne organisatie, omdat de dreiging van de ministeriële verantwoordelijkheid ertoe leidt dat ambtenaren hun minister van allerlei details op de hoogte menen te moeten houden. Gevolg hiervan is dat de politieke (maar ook de ambtelijke) top van het departement 'chronisch overbelast is met detailzaken en vaak nauwelijks de ruimte heeft om in strategische en integrale termen te werken aan de beleidsproblemen waarmee men wordt geconfronteerd' [einde citaat]. Volgens de Commissie-Scheltema kan scheiding van beleid en uitvoering in de vorm van een zbo hiervoor een oplossing bieden, omdat de minister, als deze niet meer over de uitvoering gaat, zich kan (en moet) beperken tot het beleid. Verrassende conclusie van deze redenering is dus, dat het verminderen van de zeggenschap van de politiek de democratie zal versterken. We moesten toe naar het 'Zweeds model' met kleine departementen en daaromheen talloze zbo's. Ook de Commissie-Wiegel, eveneens werkzaam in het Deetman-proces, wilde naar kerndepartementen.

- Naast deze theorieën waren er ook prozaïscher redenen voor het tot zbo omvormen van grote uitvoerende diensten. Zo werd in het voorjaar van 1990 de zogeheten Tussenbalans uitgebracht, waarin forse overschrijdingen van de overheidsuitgaven werden geconstateerd. Besloten werd tot een taakstelling van 1% vermindering van het aantal rijksambtenaren. Omdat dergelijke operaties nooit gepaard gaan met vermindering van overheidstaken, was goede raad duur. Tot iemand bedacht dat aan die taakstelling kon worden voldaan door uitvoerende diensten om te vormen tot zbo's met rechtspersoonlijkheid: de daar werkzame personen telden dan niet meer mee als rijksambtenaar. En daarmee vielen ze ook buiten het salarisgebouw van de rijksambtenaren, zodat het ook voor de organisaties zelf aantrekkelijk was een zbo te worden.

In korte tijd werden dus verschillende zbo's van dit type ingesteld; ik noemde er al een aantal. Het rapport *Steekhoudend ministerschap* vond dat allemaal niet ver genoeg gaan, en pleitte ervoor om ook diensten als de IND en de belastingdienst tot zbo om te vormen.

Wel, u weet hoe het hiermee is afgelopen. Het Zweedse model kwam er niet, en gelukkig maar. Niemand heeft ooit aangetoond, en niemand kan ook aantonen, dat gebruik van zbo's op zichzelf een betere taakuitoefening meebrengt dan wanneer zij onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt. Voor het probleem van het bedrijfsmatig werken binnen de ministeries werd het agentschap bedacht, dat een

baten-lastenstelsel ook zonder eigen rechtspersoonlijkheid mogelijk maakte. De salarissen zijn nu gebonden aan de Balkenende-norm.

Het motief van scheiding van beleid en uitvoering is als ik goed zie zo goed als uitgestorven. Sommige van deze zbo's, zoals de IBG, hebben sindsdien als zbo het loodje gelegd: andere, zoals Staatsbosbeheer, het UWV, de RDW en het Kadaster, bestaan nog.

Tot zover het zbo van het type scheiding van beleid en uitvoering. Ten slotte het derde type: het onafhankelijk gezaghebbende type. Dat is een logisch motief voor een zbo. Als de minister vanwege de aard van de bevoegdheid niet in concrete gevallen moet kunnen ingrijpen, maar het wel een overheidsbevoegdheid is en moet blijven, moet het een zbo worden. Ik noemde er al een paar, zoals de Kiesraad en de Autoriteit persoonsgegevens, maar ze worden nog steeds regelmatig ingesteld. Ook markttoezichthouders, en instellingen die personen of producten registreren, kunnen onder dit motief worden geschaard.

Een vierde en laatste motief, dat het rapport niet afzonderlijk noemt maar wat wel een groot aantal zbo's heeft opgeleverd, is het laten verrichten van keuringen etc. door commerciële bedrijven, keuringen die anders door enorme overheidsinstellingen zouden moeten worden verricht. De bekendste is de APK-keurder, maar er zijn ook verzekeringsbedrijven die deze rol vervullen. We spreken in dit verband ook wel van deeltijd- of hybride zbo's. Nuttige instellingen, als we maar zorgen dat ze hun commerciële taken niet vermengen met hun overheidstaken.

#### Dames en heren,

Ik kom tot Tussenconclusie I. Van de drie door Scheltema genoemde motieven zijn er twee gesneuveld. Er bestaan nog wel enkele grote uitvoeringszbo's, maar dat is een fractie van wat men aanvankelijk voor ogen had. Participatie-zbo's bestaan nauwelijks meer. Wel bestaan er vele zbo's die zijn ingesteld omdat de aard van hun bevoegdheid zich niet verdraagt met volledige ministeriële zeggenschap, en zijn er nog talloze private deeltijdzbo's. Deze hebben sterk uiteenlopende organisatievormen, afgestemd op hun specifieke taken en bevoegdheden.

Mooi, prima, en dat was dat, zult u zeggen. Maar deze conclusie heeft enorme gevolgen, met name voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Waarvoor was die Kaderwet een oplossing? Voor twee dingen. De eerste was, dat de politiek bij al die zbo's onvoldoende greep had op taakuitoefening en financiën: herstel van het primaat van de politiek. De tweede reden was harmonisatie: zorgen dat de wetgever bij het instellen van zbo's niet iedere keer het wiel hoefde uit te vinden.

Welnu. Na het sneuvelen van beschikkingenfabrieken met rechtspersoonlijkheid en het participatietype, is het primaat van de politiek geen probleem meer: sterker, bij de nog

resterende typen past het helemaal niet: de betrokken sturingsbevoegdheden uit de Kaderwet zijn bij die zbo's dan ook vaak uitgezonderd. Ook de harmonisatie is eigenlijk geen item meer. Die was eveneens primair bedoeld voor die grote hoeveelheid beschikkingenfabrieken die er zouden komen. Bij de nu bestaande zbo's speelt dit helemaal niet, omdat die óf tailor made zijn (denk aan Kiesraad, Autoriteit persoonsgegevens, universiteiten), of de Kaderwet so wie so niet van toepassing is, namelijk bij de deeltijd-zbo's.

Als we kijken naar het gehele veld van zbo's, dan heeft de Kaderwet dus maar voor een klein deel daarvan materiële betekenis.

Maar dat is toch niet erg, zult u zeggen. We hebben ook een Kaderwet adviescolleges. Die is tot stand gekomen in een tijd waarin we nog konden spreken van enige vorm van adviesstelsel. Daarvan is allang geen sprake mee, maar voor die paar adviescolleges die nog over zijn, is die wet toch best handig. Bij zbo's ligt dat echt anders, zo zal ik u laten zien.

Daarvoor even een stukje staatsrechtelijk theorie. Als het gaat om bestuursbevoegdheid bij het Rijk, zijn er juridisch drie smaken. De eerste en eigenlijk meest gebruikelijke: de wet kent de bevoegdheid toe aan een minister, die haar via mandaat binnen het departement spreidt. Denk aan de IND. Minister is de baas, parlement kan de taakuitoefening volledig controleren. Dan de tweede: de wet kent de bevoegdheid rechtstreeks toe aan een ondergeschikte dienst. Denk aan Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, of de belastingdienst. Minister blijft de baas, parlement kan de taakuitoefening volledig controleren. Derde variant: een zbo. Minister kan individuele beslissingen niet bepalen, parlement kan dus ook niet volledig controleren.

Deze driedeling kun je staatsrechtelijk nog versimpelen tot een dichotomie: óf volledige ministeriële verantwoordelijkheid, en dus volledige parlementaire controle, óf zbo.

Dat het parlement de taakuitoefening van zbo's niet volledig kan controleren, heeft geleid tot permanente aandacht voor zbo's. Ze duiken regelmatig op in het regeerakkoord, en niet in positieve zin. De afgelopen decennia hebben talloze kabinetsstandpunten, doorlichtingen en heroverwegingen het licht gezien. De Kaderwet, die automatisch van toepassing is, verplicht tot elke vijf jaar evalueren. Zbo's zitten, zoals Rien den Boer het ooit eens uitdrukte, aan 'de zelfkant van de democratie.'

Het is van belang vast te stellen dat zodra het om zbo's gaat, er bij de politiek een permanent wantrouwen bestaat. Dat wantrouwen bestaat niet ten aanzien van gewone departementale diensten. Natuurlijk, uitvoerende diensten liggen permanent onder het vergrootglas. Maar niemand zal zeggen: we gaan elke vijf jaar kijken of de belastingdienst of de IND wel bestaansrecht heeft. Dat doen we dus wel met zbo's.

Tussenconclusie II. Wie in het vakje zbo zit, dient zijn bestaansrecht permanent te bewijzen, en zich voortdurend te verantwoorden. Dit wantrouwen stamt uit de tijd dat

men bewoog richting kleine departementen en grote zelfstandige uitvoeringsdiensten, en toen was het terecht. Maar ten aanzien van de nu bestaande zbo's niet meer.

Voor velen van u waarschijnlijk nog steeds niks nieuws. Maar nu wil ik u iets laten zien waar ik op stuitte nadat ik mijn stuk voor de tentoonstelling had afgerond.

U bent bekend met de rijksinstanties die toezicht houden op de wettelijke voorschriften waarvan de handhaving bij het Rijk berust. Eén daarvan is het Staatstoezicht op de Mijnen (Sodm), met aan het hoofd een inspecteur-generaal. De Mijnbouwwet bepaalt dat het Staatstoezicht 'ressorteert onder Onze Minister.' Mooi, een ondergeschikte dienst dus. Maar wat bepaalt die wet ook? Dat een aanwijzing van de minister niet ziet op:

- a. het weerhouden van de inspecteur-generaal der mijnen om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;
- b. de wijze waarop de inspecteur-generaal der mijnen een specifiek onderzoek verricht;
- c. iedere vorm van bevindingen, oordelen en adviezen van de inspecteur-generaal der mijnen.

Dus in de kern van de activiteit van Sodm, namelijk beslechten welk onderzoek men doet, hoe men dat doet en wat men concludeert, mag de minister geen invloed uitoefenen.

Iets vergelijkbaars is bepaald ten aanzien van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM). Ingevolge artikel 2 Wet RIVM ressorteert het onder Onze Minister, en berust de leiding bij de directeur-generaal RIVM. Art. 5 van de wet luidt:

Onze Minister geeft aan de directeur-generaal geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, volgens welke de in de meerjaren-activiteitenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd.

Kijk, dat is interessant. Hier heeft de wetgever dus een soort tussenvorm gecreëerd: de minister kan de taakuitoefening niet volledig aansturen, maar ze worden ook niet als zbo beschouwd.

Nou kunnen wij dit eenvoudig opvatten als een onoplettendheid van de wetgever: hij had Sodm en RIVM als zbo kunnen aanmerken, sterker, ze voldoen aan de definitie van de Kaderwet, en vallen daarmee dus ook onder die wet. Dan is de zaak weer rechtgetrokken, en kan de dichotomie volledige ministeriële verantwoordelijkheid/zbo overeind blijven.

Maar is dat wel wenselijk? Waarom kunnen we zo'n tussenvorm niet gewoon toestaan, als althans het parlement ermee heeft ingestemd? Want dat moet natuurlijk wel.

Ik plaats dit in nog iets breder perspectief. We zien dat bij allerlei rijksinstanties in algemene zin behoefte bestaat aan onafhankelijkheid als het gaat om de kern van hun taakuitoefening. Zo is in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bepaald, dat een aanwijzing van de minister niet mag zien op

- a. het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;
- b. de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of
- c. de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.

Iets vergelijkbaars bevatten Aanwijzingen voor de rijksdienst inzake planbureaus.

Aanwijzing 4 bepaalt: Een minister of staatssecretaris geeft het planbureau geen aanwijzingen over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Nu kan een beleidsregel als de Aanwijzingen voor de rijksdienst natuurlijk nooit de ministeriële zeggenschap beperken. We moeten dit dus lezen als: ik mag het wel doen, maar ik ga het niet doen. Zou men willen bepalen dat de minister het niet mag, dan moet dat wettelijk worden geregeld, zoals bij het Staatstoezicht op de mijnen. Maar dan worden die inspecties allemaal zbo.

Laatste voorbeeld. Het WODC. Uit de rapporten daarover blijkt keer op keer dat er departementale invloed wordt uitgeoefend op het onderzoek. Dat wil men niet. Moet het WODC dan maar een zbo worden?

Tussenconclusie III. Er zijn organisatievormen waar de wetgever een subtiel evenwicht heeft gekozen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en onafhankelijke taakuitoefening. Maar strikt genomen worden ze dan in het vakje zbo gedwongen, met alle ellende van dien.

Dames, en heren, daar moeten we vanaf. De dichotomie volledige ministeriële verantwoordelijkheid of zbo doet geen recht aan de – gerechtvaardigde – behoefte die in de praktijk bestaat aan tussenvormen tussen ‘echte’ zbo’s en volledig ondergeschikte diensten.

Maar er is ook een andere reden waarom we af moeten die dichotomie. We zien namelijk dat organisaties die onder het ministerie ressorteren en zbo’s in bestuurlijk-organisatorische zin naar elkaar toegroeien. Het kabinetsbeleid over de organisatie van zbo’s is de afgelopen jaren steeds op het volgende gericht geweest:

- geen privaatrechtelijke vormgeving;
- geen eigen rechtspersoonlijkheid;
- geen eigen personeel en voorzieningen, maar meedraaien in de rijksvoorzieningen.

Resteren dus zbo’s die beheersmatig en qua ondersteuning geheel of grotendeels meedraaien in de gewone ambtelijke dienst. Dan is het enige verschil met ondergeschikte diensten dat de minister over de daadwerkelijke bevoegdheidsuitoefening



geen of beperkte zeggenschap heeft. Maar voor de zbo's is een heel circus aan beleid en wetgeving gebouwd, dat voor de ondergeschikte diensten niet geldt.

Dat zbo's en ondergeschikte diensten steeds meer naar elkaar toegroeien is ook mooi te zien aan de manier waarop de deze organisaties met elkaar en met het ministerie omgaan. De diensten en organisaties binnen en rond de centrale overheid hebben zich de laatste jaren georganiseerd, enerzijds om door best practices en uitwisseling van kennis en personeel van elkaar te leren en efficiencywinst te boeken, en anderzijds om tegenover de 'opdrachtgevende' ministeries een steviger overlegpositie te kunnen innemen. Bij de grote organisaties gaat het dan om de 'Manifestgroep', bij de kleine om 'Klein Lef'. Interessant is, dat deze platforms geheel los van de juridische positie van de betrokken instellingen zijn samengesteld. De Manifestgroep bestaat bijvoorbeeld uit vertegenwoordigers van zbo's (zoals UWV, SVB, Kadaster en RDW), maar ook van ondergeschikte diensten zoals de belastingdienst en de IND. Hetzelfde beeld biedt Klein Lef: zbo's (zoals het Nederlands register gerechtelijk deskundigen (NRGD) en het Schadefonds geweldsmisdrijven), en ondergeschikte diensten zoals het Nationaal Archief en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Tussenconclusie IV: Er is alle reden om de dichotomie volledige ministeriële verantwoordelijkheid of zbo te relativiseren, sterker, de hele rechtsfiguur van het zbo ter discussie te stellen.

Dames en heren,

Het hele dossier zbo is een drama geworden. Het begon toen zbo's werden gezien als een oplossing voor veel problemen waar de rijksdienst mee worstelde. Al snel werden, terecht, daarvan de beperkingen ingezien. Maar intussen was er al een Kaderwet, en had de Kamer zich ingegraven in de positie: zbo's zijn verdacht.

Dat zijn ze niet. Niet die zbo's die op basis van een doordachte analyse van aard van de taakuitoefening zijn ingesteld. Die delen in de ellende die is veroorzaakt door de ondoordachte verzelfstandigingen eind vorige eeuw. En zijn onderhevig aan de maatregelen die zijn genomen om een leed te bestrijden dat allang niet meer bestaat.

Hoe komen we hier vanaf? Zolang er een Kaderwet zbo's is, zullen we de politiek er niet toe kunnen brengen ineens heel anders tegen zbo's aan te gaan kijken. Ik kom met een zeer ambitieus voorstel, dat vele vliegen in één klap slaat.

Dames en heren,

Gemeenten en provincies hebben een organieke wet, waar de bestuursorganen en hun onderlinge verhouding zijn geregeld. Het Rijk heeft niet zo'n wet. Ik denk dat het om meerdere redenen goed zou zijn het werk aan een Organisatiewet voor de rijksdienst ter hand te nemen.

Ten eerste bestaat over de organisatie van het Rijk een warboel van regels, verspreid over tal van wetten, amvb's en instellingsbeschikkingen en aanwijzingen voor de rijksdienst. Het zou goed zijn die bij elkaar te brengen in één, goed doordachte regeling. Natuurlijk flexibel genoeg om gewenste ontwikkelingen niet tegen te houden, dus met voldoende delegatiegrondslagen.

Ten tweede kan zo'n wet het door mij geschetste probleem van de zbo's oplossen. Het is noodzakelijk dat zbo's niet meer worden gezien als een verdachte organisatievorm, maar als één van de manieren om een overheidstaak goed te beleggen. De Kaderwet zbo's is, als tastbare erfenis van het oude zbo-denken, daarvoor een hindernis. De door mij bepleite Organisatiewet rijksdienst zal algemene regels voor instellingen en ambten van de centrale overheid moeten bevatten. Daarnaast kunnen voor bijzondere organisatievormen, zoals adviescolleges, inspecties, planbureaus etc. algemene regels worden gegeven. Zbo's hoeven daarbij niet als afzonderlijke categorie te worden benoemd; volstaan kan worden met een bepaling dat bij wet de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen in individuele gevallen te geven, kan worden beperkt. Voor instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid zou die wet wel afzonderlijke regels kunnen geven.

Last, maar in deze setting waarschijnlijk not least, biedt een Organisatiewet voor de rijksdienst een mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van BZK voor de organisatie van de rijksdienst handen en voeten te geven. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is op dit moment alleen bepaald dat de BZK een rol heeft bij het toetsen van de gevolgen voor decentrale overheden. Met een door BZK beheerde Organisatiewet voor de rijksdienst kan daaraan ook toetsing van de gevolgen voor de organisatie van de rijksdienst worden toegevoegd.

Dames en heren,

Ik kom tot een afronding. Het is tijd voor een paradigmawisseling. We moeten loskomen van de heilloze tweedeling volledige ministeriële verantwoordelijkheid of zbo, maar ruimte maken voor maatwerk. Dat maatwerk moet door de bijzondere-wetgever kunnen worden verschaft, zonder hinder van de erfenis van het zbo-beleid. Maar er ligt een belangrijke rol voor BZK. Die rol kan handen en voeten krijgen door de totstandkoming van een Organisatiewet voor de rijksdienst. Ik hoop daarvoor enkele handvatten te hebben gegeven.

Ik dank u voor uw aandacht.