

## ***Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen***

### ***tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?***

Sandra van Thiel en Arwin van Buuren

[Bestuurswetenschappen, 2001\(5\), 386404](#)

#### **Samenvatting**

*Volgens de Algemene Rekenkamer waren er 545 zelfstandige bestuursorganen in Nederland in 1993. De kritiek van de Rekenkamer op met name de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen, leidde tot een forse aanscherping van het zbo-beleid. Het ligt in de verwachting dat deze aanscherping heeft geleid tot een daling van het aantal zbo's. De inventarisatie in dit artikel laat zien dat het absolute aantal zbo's inderdaad is gedaald, maar dat er van een daling van het verzelfstandigingstempo beslist geen sprake is, eerder het tegendeel. In 2000 waren er tenminste 431 zbo's in Nederland. Sinds 1993 zijn er door fusies, wetswijzigingen en een definitie-strijd 324 zbo's opgeheven, maar zijn ook 207 nieuwe zbo's opgericht. Dat betekent dat bijna 50% van de zbo's die in 2000 bestond, na het verschijnen van het rapport van de Rekenkamer is opgericht.*

#### **Over de auteurs:**

dr. S. van Thiel en M.W. van Buuren zijn beiden verbonden aan Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

## **Inleiding**

In 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en de mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen gewaarborgd was. De conclusie was ronduit negatief. Er werd gesproken van een 'wildgroei' aan regelingen, waaraan ook nog eens het nodige ontbrak. Het kabinet reageerde op dit rapport in de nota 'Herstel van het primaat van de politiek' (1996). Hierin werd een aantal maatregelen aangekondigd om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te waarborgen en zbo's een duidelijkere juridische basis te geven. Zo kwamen er in 1996 'Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen' waarin bepaald werd waaraan bij de oprichting van een zbo moest worden voldaan. Er moet bijvoorbeeld een afdoende motivatie worden gegeven voor de oprichting van c.q. taaktoewijzing aan een zbo. Verder bevatten de Aanwijzingen voorschriften over de wijze van bekostiging en het opleggen van verantwoordingsvereisten.

Alle zbo's die na het inwerkingtreden van deze aanwijzingen werden opgericht, moesten aan de nieuwe regels voldoen. Bovendien werd van alle bestaande zbo's de instellingswetgeving vergeleken met de Aanwijzingen. Deze zogenaamde doorlichting werd door alle ministeries uitgevoerd, onder leiding van Binnenlandse Zaken en Financiën (Rapportage Doorlichting, 1997). Indien de wetgeving gebreken vertoonde, werd een reparatie-proces

in werking gezet. Deze doorlichtingsoperatie loopt feitelijk nog steeds. Elk ministerie rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de plannen met betrekking tot zbo's in hun beleidsveld, zowel over reparatie of aanpassing van de (instellings)-wetgeving van bestaande zbo's als voornemens tot het oprichten van nieuwe organen.

Een aangekondigde wijziging van de Grondwet om zbo's een vergelijkbare positie in ons administratiefrechtelijke bestel te geven als waterschappen en produkt- en bedrijfsschappen (art. 134), stuitte op bezwaren van de Raad van State en is inmiddels weer ingetrokken.

Voorlopig sluitstuk van de maatregelen na 1995 is het wetsvoorstel voor een Kaderwet voor zbo's dat in september 2000 bij de Tweede Kamer is ingediend.<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen omtrent met name financiële en personele zaken. Het voorstel geldt echter maar voor een beperkt deel van de zbo's en er kan altijd van worden afgeweken in de instellingswet. Het is dus maar de vraag in hoeverre dit kaderwetsvoorstel zijn pretenties waar kan maken als het door het parlement wordt aangenomen (zie voor een bespreking van het voorstel Van Thiel, 2001a).

De politieke discussie die na het rapport van de Rekenkamer losbarstte lijkt inmiddels geleid te hebben tot een meer behoudende koers in het zelfstandigingsbeleid van de Nederlandse overheid. Zo is een aantal privatiseringen in de koelkast gezet (Nederlandse Spoorwegen, Schiphol, elektriciteitsnet), worden plannen voor marktwerking teruggedraaid (uitvoering van

sociale zekerheid) en worden sommige zbo's zelfs weer onderdeel van een ministerie (het College toezicht voor de sociale verzekeringen, Ctsv). Desalniettemin worden er ook nog steeds plannen gepresenteerd voor het oprichten van nieuwe zbo's, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma).

Het ligt in de rede om te verwachten dat deze maatregelen en de schijnbare terughoudendheid hebben geleid tot een daling van het aantal zbo's in Nederland. De oprichting van nieuwe zbo's lijkt dit tegen te spreken. Daarom maken we in dit artikel een inventarisatie van het aantal zbo's in Nederland in het jaar 2000. Dit zullen we vergelijken met de resultaten van de Rekenkamer uit 1993. Voor onze inventarisatie maakten we gebruik van diverse openbare bronnen zoals de Staatsalmanak, rapporten van de Rekenkamer, jaarverslagen van betrokken organen en ministeries, websites zoals [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) en departementale begrotingen. In bijlage A is een overzicht opgenomen. Wij hebben een ruimhartige definitie gehanteerd; als een organisatie in minstens één van deze bronnen als zbo wordt aangemerkt, is het opgenomen in onze lijst. Dat er overigens weinig overeenstemming is over de definitie van zbo's, zal hierna blijken.

### **Aantal zbo's in 2000**

De Rekenkamer telde in 1993 162 (clusters van) zbo's, verbonden aan 12 ministeries (vgl. Van Thiel, Leeuw & Flap, 1998). In totaal werden 545 zbo's aangetroffen; 139 afzonderlijke zbo's en 23 clusters die tezamen 406 organen betreffen. Wij telden in 2000 tenminste 431 zbo's bij 12 ministeries; 110 afzonderlijke organen en 27 clusters van tezamen 321 organen (zie bijlage A voor het overzicht). Van sommige clusters kon het exacte aantal niet worden vastgesteld. Omdat het soms om organisaties ging wiens bestuurstaak maar een deel van het totale takenpakket betrof, zijn deze clusters maar voor 1 zbo meegeteld.

Het absolute aantal zbo's is dus sinds 1993 gedaald met iets meer dan 20%. Desondanks zijn er sinds 1993 wel degelijk ook nieuwe zbo's opgericht; tenminste 207, waarvan 53 afzonderlijke organen en 18 clusters van tezamen 154 organen. Tabel 1 geeft een overzicht.

Tabel 1 ongeveer hier invoegen

Van de zbo's die de Rekenkamer in 1993 aantrof, was meer dan 40% na 1980 opgericht. Van de zbo's die in 2000 bestonden, is bijna de helft na 1993 opgericht. Het verzelfstandigingstempo is dus beslist niet gedaald na het verschijnen van het Rekenkamer-rapport. Figuur 1 laat het oprichtings-

tempo zien van zbo's die in respectievelijk 1993 bestonden (telling door de Rekenkamer) en in 2000 (onze telling). Voorbeelden van zbo's die in de golf na 1993 zijn opgericht, zijn de raden voor de rechtsbijstand, de politie-regio's, het Nibra, Informatie Beheer Groep, de Waarderingskamer (belast met toezicht op de uitvoering van de WOZ), het Kadaster, de Raad voor de Transportveiligheid, het Nederlands Meetinstituut, het Faunafonds, Staatsbosbeheer en de OPTA.

Figuur 1 ongeveer hier invoegen

De toe- of afname van het aantal zbo's verschilt per beleidsveld. Tabel 2 laat zien hoeveel zbo's er in de verschillende beleidsvelden te vinden waren in 1993 en in 2000. De vergelijking wordt enigszins bemoeilijkt omdat in 1994 twee departementale herindelingen zijn doorgevoerd; sport ging naar Welzijn en cultuur naar Onderwijs. De gegevens komen echter duidelijk overeen met wat tabel 1 al liet zien. Ministeries met groeiende aantallen zbo's zijn: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Verkeer en Waterstaat (V&W), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Hierin is niet echt een patroon te ontdekken. BZK en V&W waren tot 1993 ministeries met geringe aantallen zbo's. VWS en VROM hadden al grote aantallen zbo's bij de inventarisatie in 1993. VWS vertoont ondanks het verlies van de cultuur-

zbo's toch een stijging - terwijl het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) ondanks de komst van de cultuur-zbo's een dalend aantal zbo's laat zien.

Tabel 2 ongeveer hier invoegen

Ministeries met dalende aantallen zbo's zijn Justitie, OCenW, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ). Opvallend is dat dit allemaal ministeries zijn die voorheen de grootste aantallen zbo's kenden (vgl. Van Thiel, 2001b). Zij blijven dus actief op het zbo-beleid, al betreft het nu vooral inkrimping van het aantal zbo's.

### **Oorzaken van opheffing van zbo's**

Na 1993 is dus sprake van een groot aantal opheffingen van zbo's. Het is overigens belangrijk om te beseffen dat opheffing van een zbo niet altijd betekent dat een taak niet meer wordt uitgevoerd of dat de organisatie verdwijnt. Eerder liet een vergelijking tussen het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1983 (peiljaar 1982) en de Algemene Rekenkamer (peiljaar 1993) zien dat slechts 3% van de

zbo's in Nederland 'overlijdt', met een gemiddelde levensduur van 30 jaar (Van Thiel, 2001b). In de jaren '80 fuseerde ongeveer één op de vijf (22%) zbo's, meestal met andere zbo's.

Tussen 1993 en 2000 zijn 324 zbo's opgeheven; 82 afzonderlijke zbo's en 15 clusters van tezamen 242 organen. Van die 324 opgeheven zbo's (59% van de toenmalige populatie) wordt in 34 gevallen de taak niet meer door een zbo uitgevoerd, bijvoorbeeld doordat de taak is vervallen, geprivatiseerd of teruggenomen door het ministerie. Van de totale populatie in 1993 is dus 6% overleden. Verder is iets meer dan een kwart van de zbo's (140 organen) die in 1993 bestond, gefuseerd met andere zbo's. Deze organisaties leven dus wel voort, maar onder een andere naam. In 104 gevallen (19% van de totale populatie) worden zbo's niet langer meer als zodanig erkend. De organen van het leerlingwezen zijn hier een voorbeeld van. Deze organisaties bestaan nog wel, maar worden niet meer als zbo aangemerkt. Hier komen we nog uitgebreid op terug. In de resterende 44 gevallen is het ons niet gelukt om de redenen voor opheffing als zbo te achterhalen.

De oorzaken voor opheffing van een zbo zijn zeer divers (zie tabel 3). In sommige gevallen zijn de taken gesplitst en bij andere organisaties ondergebracht, of deels aan de markt en de overheid overgedragen. Dit laatste is bijvoorbeeld bij de Landelijke Mestbank gebeurd. Ook zijn er zbo's geprivatiseerd, zoals het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en het



Spoorwegpensioenfondsen. En er zijn ook zbo's opgeheven omdat de overheid er geen belang meer in heeft, zoals de Havenschappen van Terneuzen en Vlissingen.

### Tabel 3 ongeveer hier invoegen

De vier belangrijkste oorzaken voor opheffing zijn echter: wetswijzigingen, stelselherzieningen, fusies en definitie-kwesties. Een voorbeeld van een wetswijziging waarbij een taak en het uitvoerende zbo komen te vervallen, is de fiscalisering van de omroepbijdragen waardoor de Dienst Omroepbijdragen opgehouden heeft te bestaan. Stelselherzieningen zoals in de sociale zekerheid en bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganen hebben geleid tot scherpe dalingen van het aantal zbo's. Zo zijn de 39 bedrijfsverenigingen opgegaan in zes uitvoeringsinstellingen – die volgens de nieuwe plannen weer tot één publiekrechtelijk zbo zullen worden gereduceerd. Fusies van zbo's zijn veelal gedaan om bredere zbo's te kunnen vormen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de Raad voor Transportveiligheid (opgericht in 2000) die is samengesteld uit vier oude zbo's, te weten de commissie Binnenvaartrampenwet, de Raad voor de Luchtvaart, de Raad voor de Scheepvaart en de Spoorwegongevallenraad. Ook de Raad voor de Accreditatie is zo'n 'paraplu'-zbo geworden. De vierde en laatste hoofdoorzaak

voor opheffing is dat de zbo-status niet meer van toepassing wordt geacht op een bepaalde organisatie. Hier speelt zich een definitie-strijd af.

### **Definitie-strijd**

In de loop van de tijd zijn er verschillende definities gehanteerd om te omschrijven wat een zbo is. Bijlage B geeft een overzicht van de belangrijkste definities sinds de introductie van het begrip in 1974 door professor Scheltema in zijn oratie.

In de definities die in de loop van de tijd zijn gehanteerd, zit een aantal gemeenschappelijke elementen. Ten eerste, zbo's voeren publieke of bestuurstaken uit. Ten tweede, ze functioneren op het niveau van de centrale overheid, al kunnen ze wel op regionale schaal geschoeid zijn (denk bijvoorbeeld aan de arbeidsvoorzieningen).<sup>2</sup> Ten derde, er is geen hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister en, ten vierde, de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot wat bepaald is in de instellingswet. In het algemeen is de minister verantwoordelijk voor het maken van het beleid dat door een zbo wordt uitgevoerd en het toezicht op het zbo. Ten vijfde, adviescolleges, geprivatiseerde instellingen, rechtsprekende instanties en agentschappen worden in het algemeen niet als zbo aangemerkt.

Tussen de verschillende definities die in de loop van de tijd zijn gehanteerd, zijn echter ook verschillen. Deze definitie-strijd richt zich op drie punten.

Ten eerste, kan de vraag wat nu wel of niet een zbo is louter op basis van juridische argumenten worden beantwoord? Scheltema (1974:17-18) vond van niet: 'Andere factoren spelen daarbij mede een rol'. De taak die een orgaan uitvoert zou bijvoorbeeld beslissend kunnen zijn voor de zbo-status. Een interessant voorbeeld in dit verband is de NV Service Centrum Grondreiniging (SCG). De aandelen van deze organisatie zijn in handen van de overheid. Het SCG geeft verklaringen af over de reinigbaarheid van partijen grond die veelal bij bodemsaneringen vrijkomen. Om ontdoeners van grond te stimuleren hun partijen aan het SCG aan te bieden, is bepaald dat indien de aangeboden grond niet reinigbaar wordt geacht door het SCG, het met een verklaring van het SCG zonder afdracht van milieubelastingen mag worden gestort. Deze organisatie geeft dus beschikkingen af (bestuurstaak), wordt uit publiek geld gefinancierd (behoort publieke sector) en functioneert op afstand van de overheid (geen hiërarchische ondergeschiktheid). Daarmee zou het aan alle vereisten van een zbo voldoen, maar pas eind 2000 is de intentie uitgesproken door de minister van VROM om er daadwerkelijk een zbo van te maken. De vraag is echter of het voor die tijd niet eigenlijk ook al een zbo was. Het SCG (opgericht in 1989) staat echter niet in het overzicht van de Algemene Rekenkamer (peiljaar 1993).

Een tegenvoorbeeld is Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), een zbo waarvan de taak – het doen van onderzoek – niet direct een bestuurstaak lijkt. Dat maakt de noodzaak van een zbo-status discutabel.<sup>3</sup>

Wat voor taken voeren zbo's eigenlijk uit? In tabel 4 zijn de belangrijkste taken weergegeven van zbo's in 1993 en in 2000. We hebben daarbij dezelfde taakindeling aangehouden als de Rekenkamer destijds. Zbo's worden - nog steeds - het meest belast met taken op het gebied van het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen (bijvoorbeeld subsidies en uitkeringen), het nemen van bindende beslissingen ofwel quasi-rechtspraak (denk bijvoorbeeld aan de commissie Gelijke Behandeling), het beoordelen van de kwaliteit c.q. het afgeven van certificaten (bijvoorbeeld Waarderingskamer) en registreren (denk aan RDW). Het aantal zbo's dat belast is met het houden van toezicht is gedaald, maar opvallend is wel dat veel van de toezichthouders die in de jaren '90 zijn opgericht, bijvoorbeeld de OPTA, de Nma en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE), zbo's zijn.

Tabel 4 ongeveer hier invoegen

Indien de taak van een organisatie bepalend zou zijn voor de status als zbo, blijven we echter nog steeds zitten met het probleem welke taken wel en welke taken niet worden gezien als zbo-taak. De Kaderwet sluit bijvoor-

beeld een heleboel zbo's uit van haar werking op grond van het soort taak dat een organisatie vervult. Het tweede discussiepunt van de definitie-strijd is hiermee verwant. Tot nu toe is er meestal van uitgegaan dat een zbo zijn bestuurstaak als *hoofdtak* moet uitvoeren.<sup>4</sup> Het mag dus niet een klein onderdeel van de normale bedrijfsvoering uitmaken. Neem bijvoorbeeld (private) ziektekostenverzekeringsmaatschappijen die de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) mede-uitvoeren. Dat is maar een beperkt onderdeel van hun normale werk. Toch staan deze organisaties wel in de overzichten die wij voor onze inventarisatie hebben gebruikt. Hetzelfde geldt voor de duizenden garagehouders die ook APK-keuringen verrichten. Wij hebben dergelijke organen maar voor 1 zbo meegeteld.

Het derde en meest heikele punt in de discussie is waarschijnlijk wel de vraag of zbo's publiek- of privaatrechtelijke organisaties zijn. Zowel de Commissie Sint (1994) als de Aanwijzingen (1996) stellen dat het onwenselijk is om privaatrechtelijke zbo's op te richten. De Algemene Rekenkamer (1995) en het wetsvoorstel voor de Kaderwet (2000) maken hier echter minder een punt van, al moet wel geconstateerd worden dat de Aanwijzingen blijven gelden naast de Kaderwet. Het is evenwel licht bevreemdend dat hiervan pas recent een discussiepunt is gemaakt, terwijl er al zoveel privaatrechtelijke zbo's zijn.<sup>5</sup> In het rapport van de WRR (1983) en de Algemene Rekenkamer (1995) was bijna de helft van de organen (ongeveer 45%) pri-

vaatrechtelijk is, merendeels stichtingen. Van de zbo's in onze inventarisatie was 43% privaatrechtelijk (stichting, BV, vereniging, NV).<sup>6</sup> Dit leidde soms tot onduidelijke situaties bij ons onderzoek; een organisatie die duidelijk een zbo lijkt (het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, CBR), werd geen zbo maar een stichting genoemd, hetgeen ons inziens niet wederzijds uitsluitend hoeft te zijn afhankelijk van de gehanteerde definitie. In onze inventarisatie is het CBR daarom wel opgenomen als zbo.

De wijze van financiering en de rechtspositie van het personeel zijn trouwens in het geheel geen discussiepunten in de definitie-strijd. Het onderzoek van de Rekenkamer (1995) liet zien dat ongeveer 60% van de zbo's rechtstreeks vanuit de rijksbegroting werd gefinancierd. De resterende 40% werd uit andere (publieke) middelen betaald, bijvoorbeeld tarieven, heffingen en premies. Het aantal personeelsleden van zbo's in 1992 bedroeg 130.000, iets meer dan er op dat moment in dienst waren bij de rijksoverheid. Het merendeel van de zbo-medewerkers heeft dezelfde of een vergelijkbare rechtspositie als rijksambtenaren, al zijn er ook zbo-medewerkers die onder een andere cao vallen zoals de medewerkers van de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid die onder de cao voor het bankwezen vallen. De Kaderwet bevat wel diverse bepalingen over financiering en personeel, die nogal restrictief lijken ten op zichte van de gegroeide situatie (vgl. Van Thiel, 2001a).

### **Verskillende schattingen van het aantal zbo's**

Verskillende definities leiden tot verschillende schattingen van de aantallen zbo's. In de loop van de tijd zijn er daarom wisselende schattingen gedaan van het aantal zbo's. De eerste studie die aantallen organen vermeldt, is die van de WRR (1983). In het peiljaar 1982 werden 659 para-gouvernementele organen geteld. Ruim 60% van deze organen (> 400) past in de definitie van zbo's zoals die later door de Algemene Rekenkamer gebruikt is (vgl. Van Thiel, 2001b).

De Algemene Rekenkamer (1995) telde zoals gezegd 545 zbo's in het peiljaar 1993. Daarbij werd een aantal organisaties niet als zbo gezien omdat hun bestuurstaak geen hoofdtaak was, of omdat het ging om rechtspreekende organen (bijv. tuchtcolleges), adviesorganen zonder openbaar-gezagstaak en waterschappen. Van een aantal organisaties kon in het onderzoek van de Rekenkamer niet met zekerheid worden vastgesteld of het zbo's waren of niet (bijv. besturen van onderwijsinstellingen). Van deze en andere organen is na overleg met het moederdepartement besloten dat het geen zbo was. In de bijlagen bij het rapport van de Rekenkamer zijn al deze uitsluitingen verantwoord. Tenslotte 'zijn in het onderzoek enkele organen buiten beschouwing gebleven die de Rekenkamer pas getraceerd heeft na af-

ronding van de gegevensverzameling' (p.10). Dit betekent dus dat zelfs de ministeries soms niet alle zbo's in hun eigen beleidsveld kennen.

In de doorlichting – aan de hand van de Aanwijzingen uit 1996 – werden 249 (clusters van) van zbo's doorgelicht (Rapportage Doorlichting, 1997). Daarbij dient opgemerkt te worden dat, ondanks het feit dat de Aanwijzingen slechts publiekrechtelijke organen erkende, bij de doorlichting ook privaatrechtelijke organen of personen 'met enig openbaar gezag bekleed' waren betrokken.

Ook in de toekomst zullen er onduidelijkheden blijven ten aanzien van het aantal zbo's in Nederland. Het wetsvoorstel voor de Kaderwet (2000) zal, zoals het er nu naar uit ziet, slechts voor zo'n 150 zbo's gaan gelden, alhoewel zelfs dat is niet zeker omdat bij instellingswet altijd afgeweken mag worden van de Kaderwet (vgl. Van Thiel, 2001a). Een groot aantal zbo's wordt om diverse redenen van de werking van dit wetsvoorstel uitgesloten. De Kaderwet zal alleen gelden voor zbo's die 'openbaar gezag' uitoefenen. Zbo's die dus bijvoorbeeld beheerstaken uitoefenen, zoals Staatsbosbeheer, zijn daarmee uitgesloten. Hoofdstuk 4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel sluit bovendien ook nog een hele rij andere zbo's uit: stichtingen die niet bij wet zijn opgericht, alle onderwijsinstellingen, de Nederlandse Bank, adviesraden, zbo's die beschikkingen afgeven ingevolge de Wet Openbaarheid van Bestuur of met betrekking tot intern-



ambtelijke zaken, publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties en de politie-regio's. Over zbo's die natuurlijke rechtspersonen zijn, keuringsinstanties of onderzoeks- en beheersinstituten moet per geval een beslissing worden genomen of ze onder de Kaderwet vallen of niet. Alhoewel het wetsvoorstel voorschrijft dat er een register komt waarin alle zbo's staan geregistreerd, is het niet duidelijk welke zbo's daar dan in zullen komen staan – noch welke zbo's er niet in zullen komen.

Voor een aantal organisaties waarvan de zbo-status lang twijfelachtig was, zoals onderwijs- en keuringsinstellingen, heeft de Algemene Rekenkamer inmiddels een andere categorie benoemd: de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT, zie Algemene Rekenkamer, 1999; 2000; 2001). De meer dan 3000 RWT's in Nederland (anno 2000), zijn rechtspersonen die een wettelijke taak uitoefenen en die uit publieke middelen (rijksbijdrage, premies, tarieven) worden gefinancierd (Algemene Rekenkamer, 2000:15-16). Het ingewikkelde van deze nieuwe categorie is dat sommige zbo's ook RWT zijn, maar niet allemaal, en dat niet alle RWT's ook zbo zijn (voor meer uitleg zie Dijkstra & Toonen, 2001).

## Conclusie

Omdat de discussie die ontstond over zbo's na het rapport van de Rekenkamer in 1995, leidde tot een ogenschijnlijk behoudendere koers in het verzelfstandigingsbeleid lijkt het gerechtvaardigd om een daling van het aantal verzelfstandigingen te verwachten. De inventarisatie in dit artikel geeft echter weinig ondersteuning aan deze verwachting. Het absolute aantal zbo's is weliswaar gedaald van 545 in 1993 naar (tenminste) 431 in het jaar 2000, deze daling is echter de resultante van een negatief saldo van nieuw opgerichte zbo's minus opgeheven zbo's. Veel van de opgeheven zbo's zijn overgegaan in andere organisaties die op hun beurt ook weer zbo's zijn. De mortaliteit van zbo's is gering (6%). Bovendien is de afname in het aantal zbo's niet te wijten aan een vermindering van het verzelfstandigingstempo. Na 1993 zijn er maar liefst 207 nieuwe organisaties zijn opgericht, bijna de helft (!) van de bestaande zbo's op dit moment. Er liggen momenteel zelfs nog voorstellen voor het oprichten van nieuwe zbo's, zoals de taakorganisaties van de Nederlandse Spoorwegen (NS), de Nma en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook zal een aantal privaatrechtelijke organen worden omgezet in publiekrechtelijke zbo's, bijvoorbeeld in het werkgebied van V&W. De daling van het absolute aantal is vooral toe te schrijven aan wetswijzigingen, stelselherzieningen, en definitie-kwesties,

maar niet aan een herziening van het zbo-beleid. Vooralsnog lijkt (externe) verzelfstandiging dus nog niet 'uit'.

## Bijlage A: Aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland in 2000<sup>1</sup>

Naam (aantal indien cluster)	Rechtsvorm	Taak <sup>2</sup>	Datum van oprichting of aanwijzing <sup>3</sup>
<b>Buitenlandse Zaken</b>			
NCO (= NCDO)	Stichting	02	1974
<b>Justitie</b>			
Bureau Financieel Toezicht Notarissen	Publiekr. Rechtspersoon	01	1999
Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers	Sui generis	09	1994
College van toezicht op de kansspelen	Geen rechtspersoonlijkheid	01	1996
Commissie Gelijke Behandeling	?(Publiekr.)	08	1994
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven	Sui generis	02	1976
Gezinsvoogdij-instellingen (25 rechtspersonen)	Stichting	08	1995
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	Sui generis	07	1995
Raden voor Rechtsbijstand (5)	Sui generis	08	1993
Registratiekamer	Geen rechtspersoonlijkheid	01	1989
Stichting Reclassering Nederland	Stichting	08	1995
<b>Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>			
Commissie belast met algemene leiding&beheer DGVP	Geen rechtspersoonlijkheid	02	1994
Kapittel voor de Civiele Orden	Geen rechtspersoonlijkheid	08	1994
Kiesraad	Geen rechtspersoonlijkheid	09	1951
LSOP	Sui generis	09	1992
Nederlands Bureau Brandweerexamens	Sui generis	03	1993
NL Instituut voor brandweer en rampenbestrijding (Nibra)	Sui generis	03	1995
Politie regio's (korpsbeheerder&regionaal college) (25)	Sui generis	11	1993
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	Stichting	02	1951
St. fonds vrijwillig vervroegd uittreden overheidspersoneel	Stichting	02	1995
<b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b>			
Bedrijfsfonds voor de Pers	Sui generis	02	1974
Commissariaat voor de Media	Sui generis	01	1988
Fonds voor de Podiumkunsten	Stichting	02	1993
Informatie Beheer Groep	Publiekr. Sui generis	02	1994
Mondriaan Stichting	Stichting	02	1993
NOW	Sui generis	02	1950
St. Fonds beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst	Stichting	02	1987
St. Fonds voor de Letteren	Stichting	02	1965
St. NL Literair Productie- en Vertalingenfonds	Privaatr. Zbo	02	1993
St. Participatiefonds Onderwijs	Privaatr. Sui generis	02	1995
St. Vervangings- en Bedrijfsgezondheidszorg onderwijs	Privaatr. Sui generis	02	1992
Stichting Fonds voor de Scheppende Toonkunst	Stichting	02	1982
Stichting Nederlands Fonds voor de film	Privaatr. Zbo	02	1993
Stichting Stimuleringsfonds voor de Architectuur	Stichting	02	1993
Stimuleringsfonds NL Culturele Omroepproducties	Stichting	02	1988
TNO	Sui generis	10	1932
<b>Financiën</b>			
De Nederlandsche Bank NV	Nv	01	1814
Stichting (Pensioen- en) Verzekeringskamer	Stichting	01	1922
Stichting Toezicht Effectenverkeer	Stichting	01	1988
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	Stichting	02	1965

---

Waarderingskamer	Publiekr. Zbo	03	1995
------------------	---------------	----	------

**Defensie**

Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht	Stichting	02	1995
---	-----------	----	------

---

---

**Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en**
**Milieu**

ABOMA en KEBOMA	Stichting	03	1984
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	Sui generis	02	1988
Dienst voor het Kadaster en de openbare Registers	Sui generis	08	1994
Huurcommissies (62)	Geen rechtspersoonlijkheid	08	? (1979)
IMAG	Stichting	03	1974
Kadaster in de provincies (15 vestigingen, 6 directies)	? (Publiekr.)	08	1994
KIWA NV	Nv	03	1986
Reconstructiecommissie 'Midden Delfland'	Geen rechtspersoonlijkheid	09	1978
Stichting Bureau Architectenregister	Stichting	06	1988
Stichting DLO – Bedrijfsonderdeel IMAG	Stichting	09	1988?

**Verkeer en Waterstaat**

ANWB-examensecretariaat	Vereniging	03	1986
Bestuur van de Stichting Beroepsopleiding VAM	'Zbo met privaatr. Basis'	03	1995
CBR	Stichting	03	1927
Commissie voor beroep rijonderricht motorrijtuigen	?	08	1993
Erkende particuliere onderzoeksbureaus (o.a. Veritas) (7)	Privaatr. Rechtspersonen	10	1984
Examencommissies Zeevaartcommissies (4)	Publiekr. Zonder rechtspersoon	03	1935
Havenbeheerders	? (Private rechtspersonen)	11	?
HISWA vereniging	Vereniging	09	1995
Houders erkenning voor APK	? (Private rechtspersonen)	03	1994
Inst. afgifte groot vaarbewijs, Rijnpatenten en radar-diploma binnenvaart (KOF)	(Stichting)	03	?(1921)
Inst. afnemen vakexamens vakdiploma binnenvaart (KOF)	(Stichting)	03	?(1921)
Instellingen belast met afnemen examens vaarbewijs (5)	Divers	03	?(1981)
Instituten art 10.3 Telecommunicatiewet van 1998 (7)	Divers	03	1998
Keurende artsen Scheepvaart (diversen)	? (Private rechtspersonen)	03	1981
Keuringsinstanties voor pleziervaartuigen (2)	Divers	03	1999
Luchtverkeersleiding (LVNL)	Sui generis	11	1999
Nederlandse Loodsencorporatie (NLC)	Openb. lichaam art 134 Grondwet	05	1988
NIWO	Stichting	04	1954
OPTA	Sui generis	01	1997
Organisatie op het gebied van Rijnvaart (>5)	(Stichting?)	11	?(1995)
Raad voor de Transportveiligheid	Sui generis	09	1999
RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie	?Publ met rechtspersoonlijkheid	09	1996
Regionale loodsencorporaties (4)	Geen rechtspersoonlijkheid	09	1988
Rijkshavenmeesters	? (Private rechtspersonen)	11	?
St. Inschrijving Eigen Vervoer SIEV	Stichting	06	1954
St. Koninklijk onderwijsfonds voor scheepvaart (KOF)	Stichting	02	?(1921)
Stichting Bureau Examens voor Beroepsvervoer SBE	Stichting	03	1947
Stichting Examens Personenvervoer (SEP)	Stichting	03	1978

**Economische Zaken**

Centrale Commissie voor de Statistiek	Geen rechtspersoonlijkheid	09	1899
Instituut voor het midden- en kleinbedrijf Nederland	Stichting	02	1991
Kamers van Koophandel en Fabrieken (34)	Sui generis	06	? (1852)
Nederlands Meetinstituut (incl. Certin + Verispect)	BV	03	1996
NIVRA	Openb. Lichaam art 134 Grondwet	05	1962
NovAA	Openb. Lichaam art 134 Grondwet	05	1993
NOVEM	BV	02	1988
Orde van Octrooigemachtigden	Sui generis	01	1936
Waarborg platina, goud en zilver, N.V.	NV	03	1986

**Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

Bureau beheer landbouwgronden	Sui generis	11	1985
College voor de toelating van de bestrijdingsmiddelen	Geen rechtspersoonlijkheid	03	2000
Commissies Rassenlijsten (5)	Geen rechtspersoonlijkheid	06	? (1967)
Dienst Landelijk Gebied i.o.	? Nog onbekend	11	2000?
Faunafonds	Sui generis	02	2001
Grondkamers (12)	Geen rechtspersoonlijkheid	08	? (1958)

---

Herinrichtingscie. 'Oost-Gr. en Gron.-Dr. Veenkoloniën	Geen rechtspersoonlijkheid	09	1977
Kamer voor de Binnenvisserij	Geen rechtspersoonlijkheid	04	1955
Keurings- en controle-instellingen LNV (8)	Privaatr. Rechtspersonen	01	?(1975)
Raad voor het Kwekersrecht	Geen rechtspersoonlijkheid	04	1942
St. examens vakbekwaamheid honden- en kattenbesluit	Stichting	03	1981
St. Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor Landbouw	Stichting	02	1963
St. Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor Visserij	Stichting	02	1975
Staatsbosbeheer	Sui generis	11	1998
Stichting Borgstellingfonds voor de Landbouw	Stichting	02	1951
Stichting Registratie Gezelschapsdieren Nederland	Stichting	06	1981
<b>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>			
Arbeidsvoorzieningsorganisatie	Sui generis	09	1991
Certificatie-instellingen en deskundigenregisters ARBO	Privaatr. Rechtspersonen	03	1998
College van Toezicht Sociale Verzekeringen	Publ.r. Zbo met rechtsp.(sui generis)	01	1997
Keuringsinstituut Wet op Gevaarlijke Werktuigen (8)	Divers	03	?(1956)
Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen	Publ.r. Zbo met rechtsp.(sui generis)	01	1997
Opleidingen/-instituten Arbowed en Kernenergiwet	Privaatr. Rechtspersonen	09	1998
Sociale Verzekeringsbank	Sui generis	02	1956
Stichting Silicose Oud-mijnwerkers	Privaatr. Zbo	02	1993
Uitvoering Ontslagtaak	Publiekr. Zbo	02	1996
Verzekeringskamer	Privaatr. Zbo	01	1992
<b>Welzijn, volksgezondheid en Sport</b>			
C(O)TG	Sui generis	08	1982
CAOR	Geen rechts-persoonlijkheid	02	1954
Centr. Coll. Farmacie, Specialistenregistratie cie Farmacie	-	06	1999
Centraal College van Nl. Mij. Tandheelkunde	Geen rechtspersoonlijkheid	05	1998
Centrale commissie Mensgebonden onderzoek	? (Publiekr)	09	1999
College (Bouw) Ziekenhuisvoorzieningen	Sui generis	02	2000
College ter beoordeling van Geneesmiddelen	Geen rechts-persoonlijkheid	06	1963
College voor Zorgverzekeringen	-	09	1999
Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie	-	01	2001
Commissie/College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen	Geen rechts-persoonlijkheid	02	1981
Commissies voor Gebiedsaanwijzing (12)	Geen rechts-persoonlijkheid	04	?(1968)
KEMA BV	-	03	1993
KNMG opleiding en registratie	-	09	1998
Nederlandse Filmkeuring	Geen rechtspersoonlijkheid	03	1977
Nederlandse Transplantatie Stichting	Stichting	11	1997
Particul. ziektekostenverzekeraars (uitv. AWBZ) (36)	Privaatr. Rechtsvorm	02	?
Pensioen- en Uitkeringsraad	Sui generis	02	1990
Registratiecommissies (4)	Vereniging	06	?(1955)
Specialistenregistratiecie. van Nl. Mij. Tandheelkunde	Geen rechtspersoonlijkheid	06	1998
Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ	Stichting	07	1989
Ziekenfondsen (31)	Privaatr. Rechtspersoon	02	?(1984)
Zorg Onderzoek Nederland	Sui generis	10	1998

*Bronnen:* Algemene Rekenkamer, 1995, 2000, 2001; Staatsalmanak, 1993-2001; www.overheid.nl; diverse websites en jaarverslagen van betrokken organisaties en ministeries; Rijksbegroting 1993-2000; diverse Kamerstukken, Staatscourant diverse jaargangen, telefonische contacten met betrokken organisaties.

<sup>1</sup> Gegevens ingevuld voorzover te achterhalen

<sup>2</sup> Code van de hoofdtaak die het orgaan als zbo uitvoert (zie Algemene Rekenkamer, 1995):

- 01 = uitoefenen van toezicht
- 02 = toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen  
(verlenen van subsidies, garanties, kredieten, tegemoetkomingen in kosten, verzekeringen)
- 03 = beoordelen van kwaliteit, gevolgd door het geven van bindende uitspraken daarover  
(keuren, certificeren, examineren, erkennen)
- 04 = verlenen van vergunningen
- 05 = opstellen van bindende regelgeving en/of voorschriften
- 06 = registreren
- 07 = innen van premies, heffingen, wettelijke bijdragen
- 08 = nemen van overige bindende beslissingen (in individuele gevallen)
- 09 = adviseren, stimuleren, ondersteunen, coördineren, opleiden, voorlichten, etc.

10 = onderzoeken

11 = anders

N.B. - Taak 03 en 04 hebben betrekking op individuele gevallen  
- Taak 05 betreft regelgeving voor groepen van personen/organisaties  
- Taak 08 betreft o.a. 'quasi' rechtspraak (bijv. door huurcommissies)

<sup>3</sup> Bij clusters is het moeilijk om een exacte datum te bepalen omdat deze kan verschillen voor de verschillende organisaties. Vaak is volstaan met het jaartal van de door de Rekenkamer onderzochte organisatie in 1993. Voor organisaties na 1993 is het jaar van de inwerkingtreding van de wet gemeld, indien bekend.



## Bijlage B: Verschillende definities voor zelfstandige bestuursorganen

Bron	Definitie
Oratie Scheltema (1978)	Organen die een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten. De minister is niet bevoegd om precies te vertellen hoe het moet.
WRR (1983)	PGO's zijn zowel publieke organen als private rechtspersonen met openbaar gezag. Doorslaggevend criterium voor vermelding in het onderzoek was het gegeven of er sprake was van 'overwegende overheidsinvloed' op de organisatie. (Vergeleken met definitie ARK kan zo'n 62% van de 659 onderzochte organen als zbo worden aangemerkt.)
Nota 'Functionele Decentralisatie' (1990)	ZBO's zijn organen van functioneel bestuur met een bestuurstaak maar niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Het kan daarbij zowel om publiekrechtelijke organen gaan (met en zonder rechtspersoonlijkheid) als om privaatrechtelijke organen die met openbaar gezag zijn bekleed. De oprichting van zbo's wordt aangeduid als externe verzelfstandiging.
Commissie Sint (1994)	Door externe verzelfstandiging heeft een organisatie een (wettelijk) opgedragen bestuurlijke opdracht. Er is geen hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister. De minister is alleen nog verantwoordelijk voorzover in de instellingswet vastgelegd.
Algemene Rekenkamer (1995)	Zbo's zijn 'publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag bekleed zijn'. Openbaar gezag wil zeggen de bevoegdheid tot het beïnvloeden van de rechtspositie (rechten en verplichtingen) van andere rechtssubjecten. Rechtsprekende organen (bijv. tuchtcolleges), adviesorganen zonder openbaar-gezagstaak en waterschappen werden niet als zbo's meegeteld. De publieke taak van een zbo moest wel de hoofdtaak zijn. Van een aantal organisaties was zbo-status onduidelijk.
'Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen' (1996)	Zbo is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege. Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. De bestuurstaak kan heel Nederland of een onderdeel (regio) beslaan. Geen zbo zijn agentschappen (interne verzelfstandiging) en privaatrechtelijke instellingen die geen openbaar gezag uitoefenen zoals geprivatiseerde instellingen en instellingen waaraan overheidswerkzaamheden zijn uitbesteed. Een zbo is in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.
'Rapportage Doorlichting' (1997)	Zie definitie uit Aanwijzingen (1996). Aanvullend wordt gebruik gemaakt van definitie uit de Awb: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Zbo's kunnen dus ook privaatrechtelijke instellingen en bedrijven zijn die een publieke taak uitvoeren op grond waarvan zij anderen eenzijdig rechten kunnen geven dan wel verplichtingen kunnen opleggen.
Wetsvoorstel Kaderwet voor zbo's (2000)	Een zbo is 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. Veel (erkende) zbo's vallen daarmee niet onder de werking van de Kaderwet: zbo's op lager niveau, zbo's die beheerstaken uitoefenen, stichtingen die niet bij wet zijn

---

opgericht, alle onderwijsinstellingen, de Nederlandse Bank, adviesraden, zbo's die beschikkingen afgeven ingevolge de Wet Openbaarheid van Bestuur of met betrekking tot intern-ambtelijke zaken, publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisaties, de politie-regio's, e.a.

---

## Referenties

- Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. *Staatscourant*, 177, 13 september 1996, pp. 16-21.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- Algemene Rekenkamer. (2000). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nr.1-2.
- Algemene Rekenkamer. (2001). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 656, nr.1-2.
- Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, Commissie Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.
- Commissie Sint. (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag.
- Dijkstra, G.S.A. & Toonen, TH.A.J. (2001). Tussen markt en overheid. Bestuurswetenschappelijke kroniek. *Bestuurswetenschappen*, 55(3), 265-267.
- Hall, W. & Weir, S. (1996). *The untouchables: power and accountability in the quango state*. The Democratic Audit of the United Kingdom. London, Charter 88 Trust.
- Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5.
- Hogwood, B. (1995). The 'growth' of quangos: evidence and explanations. *Parliamentary Affairs*, 48, 207-225.
- Kabinetsstandpunt Functionele Decentralisatie*. (1990). Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 3.
- Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*. (1997). Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Financiën.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen*. [oratie]. Groningen, H.D. Tjeenk Willink.
- Thiel, S. van. (2001a). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, 55(2), 189-193.
- Van Thiel, S. van. (2001b). *Quangos: trends, causes and consequences*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- Thiel, S. van, Leeuw, F.L. & Flap, H.D. (1998). Quango-cratiesering in Nederland? *Beleid & Maatschappij*, XXV, 143-151.
- Weir, S. & Hall, W. (1994). *EGO-trip: Extra-Governmental Organisations in the United Kingdom and their accountability*. The Democratic Audit of the United Kingdom. London, Charter 88 Trust
- Wetsvoorstel Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen*. (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nrs. 3.
- WRR. (1983). *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*. V35, delen 1-3. Den Haag, Sdu.

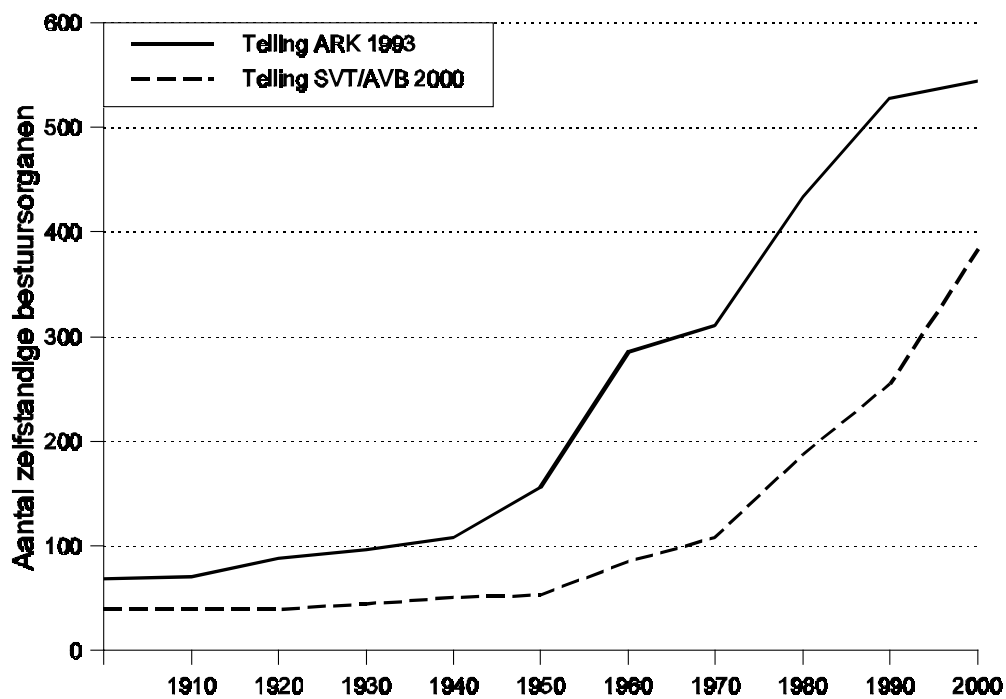
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR Rapporten aan de Regering no. 56. Den Haag, Sdu.
- Zijlstra, S.E. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Den Haag, VUGA Uitgeverij BV.

**Tabel 1 Aantal nieuwe en opgeheven zelfstandige bestuursorganen  
tussen 1993 en 2000**

<b>Ministerie</b>	<b>Nieuwe zbo's</b>	<b>Opgeheven zbo's</b>	<b>Saldo</b>
Buitenlandse Zaken	0	0	0
Justitie	36	83	-47
Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	29	2	+27
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	5	69	-64
Financiën	1	3	-2
Defensie	1	1	0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Orde- ning en Milieu	17	0	+17
Verkeer en Waterstaat	44 <sup>1</sup>	16	+28
Economische Zaken	1	8	-7
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	13	51	-38
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7 <sup>1</sup>	82	-75
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	53	9	+44
<b>Totaal</b>	<b>207</b>	<b>324</b>	<b>-117</b>

<sup>1</sup> In werkelijkheid is dit aantal waarschijnlijk groter. Groepen zbo's zoals keuringsinstellingen en houders van APK-keuringsbevoegdheid tellen voor 1 in deze telling.

Bronnen: zie bijlage B



**Figuur 1 Oprichtingstempo van het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland in 1993 (ARK) en 2000 (SVT/AVB)**  
(Bronnen: zie bijlage B)

(Bestandsnaam: zbo2000.wpg)

**Tabel 2 Aantal zelfstandig bestuursorganen per beleidsveld in 1993 en 2000**

Beleidsveld	Aantal zbo's in:		Saldo
	1993	2000	
Algemene Zaken	0 (0%)	0 (0%)	0
Buitenlandse Zaken	1 (0%)	1 (0%)	0
Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties	6 (1%)	33 (8%)	+27
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen <sup>1</sup>	n.v.t.	16 (4%)	-64 <sup>2</sup>
Onderwijs en Wetenschappen <sup>1</sup>	65 (12%)	n.v.t.	
Justitie	85 (16%)	38 (9%)	-47
Financiën	7 (1%)	5 (1%)	-2
Defensie	1 (0%)	1 (0%)	0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu	68 (12%)	85 (20%)	+17
Verkeer en Waterstaat	24 (4%)	55 (13%) <sup>3</sup>	+28 <sup>4</sup>
Economische Zaken	49 (9%)	42 (10%)	-7
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	75 (14%)	37 (8%)	-38
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	92 (17%)	17 (4%) <sup>3</sup>	-75
Volksgezondheid, Welzijn en Sport <sup>1</sup>	n.v.t.	101 (23%)	+44 <sup>2</sup>
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur <sup>1</sup>	72 (13%)	n.v.t.	
<b>Totaal</b>	<b>545</b>	<b>431</b>	<b>-117<sup>4</sup></b>

<sup>1</sup> Door departementale herindeling veranderd.

<sup>2</sup> Het verschil van 15 zbo's wordt verklaard door de overgang van de vijftien 'cultuurzbo's' van WVC naar OC&W.

<sup>3</sup> Dit aantal is waarschijnlijk groter omdat een aantal clusters met onbekende omvang maar voor 1 zbo meetelt.

<sup>4</sup> Het verschil van 3 zbo's is gelegen in het feit dat de AR in 1993 de regionale loodsencorporaties voor 1 telde, waar zij uit vier afzonderlijke zbo's bestond en nog steeds bestaat.

Bronnen: zie bijlage B

**Tabel 3 Redenen voor opheffing van zelfstandige bestuursorganen sinds 1993**

<b>Reden</b>	<b>Saldo</b>
<b>Totaal fusie met andere zbo's:</b>	<b>140</b>
• Fusie in bredere zbo's	-24
• Herstructurering PBO structuur	-40
• Aantal gereduceerd (keuringsinstituten)	-30
• Herstructurering stelsel sociale zekerheid	-28
• Herstructurering Notariswezen	-18
<b>Totaal overleden:</b>	<b>34</b>
• Taken naar ministerie	-19
• Opsplitsing taken naar markt en ministerie	-2
• Vervallen (publieke) taken	-4
• Privatisering	-3
• Vervolgtraject MDW	-4
• Vervangen door ministeriële subsidieregeling	-2
<b>Totaal niet meer erkend als zbo:</b>	<b>106</b>
• Vlgs. departementele doorlichting geen zbo	29
• Na fusie gevormde organisatie geen zbo	-21
• Statuswijziging; niet langer erkend als zbo	-20
• Herstructurering adviesstelsel	-2
• Overige opheffingen door wetwijziging	-34
<b>Redenen niet bekend</b>	<b>-44</b>
<b>Totaal opgeheven zbo's</b>	<b>324</b>

*Bronnen: zie bijlage B*

**Tabel 4 Taken van zelfstandige bestuursorganen in 1993 en 2000**

Taak	Aantal zbo's in:		Saldo
	1993	2000	
Uitoefenen van toezicht	72 (13%)	20 (5%)	-52
Toekennen geldelijke uitkeringen	94 (17%)	103 (24%)	+9
Beoordelen van kwaliteit	101 (19%)	48 (11%)	-53
Verlenen van vergunningen	18 (3%)	15 (3%)	-3
Opstellen bindende regelgeving	46 (8%)	4 (1%)	-42
Registreren	48 (9%)	49 (11%)	+1
Innen van premies	4 (1%)	2 (1%)	-2
Quasi-rechtspraak	118 (22%)	125 (29%)	+7
Adviseren, coördineren, etc.	37 (7%)	19 (4%)	-18
Onderzoeken	7 (1%)	9 (2%)	+2
Anders	- (0%)	37 (9%)	+37
<b>Totaal</b>	<b>545</b>	<b>431</b>	

*Bronnen: zie bijlage B*



## Noten

<sup>1</sup> Het voorstel is in de Vaste Kamercommissie voor BZK besproken in februari 2001. Het wachten is nu (zomer 2001) op de beantwoording van de vele vragen van de kamerleden door de minister van BZK.

<sup>2</sup> Zie Zijlstra (1998) voor meer informatie over zbo's op lokaal niveau.

<sup>3</sup> De zbo-status van TNO is enigszins onduidelijk. In het jaarverslag 2000 spreekt de Raad van Toezicht zijn zorgen uit over de gevolgen van het zbo-beleid van de regering voor TNO en lijkt daarmee te erkennen dat het een zbo is. In de Staatsalmanak staat het echter onder de categorie 'overigen' in het overzicht van zbo's. En in de onderzoeken naar RWT's van de Rekenkamer is niet duidelijk of TNO nu een zbo of RWT of allebei is. Overigens is de casus van TNO om een andere reden interessant. Onlangs zijn de aandelen in het Nederlandse Meetinstituut (een zbo) verkocht aan TNO. Het NMI heeft zelf 2 dochterondernemingen, waarvan één Verispect BV is dat ook als zbo in de door ons gebruikte bronnen te boek staat.

<sup>4</sup> In dit verband is ook de discussie over de vraag of zbo's ook marktactiviteiten mogen verrichten relevant. De Commissie Cohen (1997) oordeelde hier vooralsnog negatief over, omdat het risico op kruissubsidie te groot was. In het wetsvoorstel voor de Kaderwet wordt een apart wetsvoorstel aangekondigd over dit punt.

<sup>5</sup> Het is een misvatting om te denken dat zbo's een recent verschijnsel zijn in het Nederlandse openbaar bestuur. Zbo's bestaan al heel lang, soms al eeuwen. In de jaren tachtig werden ze echter 'herontdekt' als instrument in de reorganisatie van de rijksdienst. Meer dan 40% van de zbo's in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1995) is na 1980 opgericht, maar een onbekend aantal daarvan ontstond toen uit fusies met andere zbo's of publieke organisaties.

<sup>6</sup> Van niet alle zbo's was de wettelijke status makkelijk te achterhalen. Van 87% kon worden achterhaald of zij op privaatrechtelijke (43%), dan wel publiekrechtelijke grondslag (31% met rechtspersoonlijkheid, 26% zonder rechtspersoonlijkheid) berustten.