



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Op eigen benen: over zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak**  
Kasbergen, P.

**Citation**

Kasbergen, P. (2004). Op eigen benen: over zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. *Bestuurskundige Berichten*, 19(2), 7-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211239>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211239>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## De Commodificatie van de Nederlandse Cultuur

De dag dat de radiofrequenties in Nederland werden geveild, beschouw ik als een zwarte dag voor cultureel minnend Nederland. In een enkele dag werd ik door vaders staats verminkt tot een selectieve dove. Radio 10FM en Classic FM werden zonder pardon ervan onthouden een vergunning voor een FM-licentie doordat ze financieel niet op konden boksen tegen de grote jongens van de HMG-groep en de eigenaar van SKY-radio (Talpa radio). Voor deze twee zenders kwamen RTL-FM (eigenaar: HMG) en Veronica FM (eigenaar: Talpa) in de plaats. Verder kwam er ook een nieuwkomer bij, onder het motto "dance in de ether klinkt beter": ID&T radio, die ons het genot gunde van nóg meer dance en trance. Dat moest volgens hen, de dance was onder vertegenwoordigd in de Nederlandse ether, aldus Duncan Stutterheim de vrolijke directeur van ID&T. Ik weet niet waar deze meneer zijn oor op heeft laten rusten, maar zet eens radio 538 op of Yorin FM en je hoort praktisch niets anders dan dance in de ether.

De veiling zou volgens vaders staats veel voordelen bieden en de diversiteit van de Nederlandse ether zou gewaarborgd blijven. Dit zou gebeuren door middel van de veiling van de frequenties in diverse "kavels", waarbij ieder kavel aan een aparte muziekstroming zou worden gekoppeld. Het kon niet misgaan en onder het motto "laat de markt haar werk doen, die werkt immers efficiënter" ontstond er het huidige wangedrocht van Nederlandse radiozenders. De enige plek waar ik nu nog aan mijn trekken kom om Mozart in stereo in de Ether te horen is nu nog radio 4 en wel om 10.30u middels het radio 4-ochtend concert.

Dit toont maar eens al te zeer aan hoe ontzettend gevaarlijk een fenomeen als marktwerking is. Marktwerking berust zich in eerste plaats op de meest efficiënte allocatie van middelen om zo nutsmaximalisatie voort te brengen. Dit principe klinkt heel mooi en werkt in de praktijk ook wel in een groot aantal terreinen wel, maar het principe is absoluut niet toepasbaar op alle terreinen. Hierbij doel ik natuurlijk op de collectieve goederen. Bij deze goederen is ten eerste al nooit vast te stellen wát die nutsmaximalisatie behelst. Als je dat nog niet eens kunt formuleren, hoe is het dan eigenlijk mogelijk om over een efficiënte allocatie van middelen bij collectieve goederen te spreken? Laten we als voorbeeld van collectieve goederen eens het meest vage goed nemen dat er is: cultuur.

Hoe is bijvoorbeeld marktwerking bij cultuur te implementeren? Kan iemand mij dit uitleggen? Het is toch onmogelijk om een opera of klassiek concert aan ook maar enige (lichte) vorm tucht van de markt bloot te stellen? Laatst ben ik naar een concert van het Residentie Orkest geweest. De prijs van het kaartje bedroeg een luttele € 20,-. Hierop subsidieerde de staat een groot gedeelte uiteraard, laten we eerlijk zijn. Marktwerking zou desastreus zijn

geweest voor het concert en de zaal zou in plaats van stampvol, praktisch leeg zijn geweest. Natuurlijk zijn er wel kleine elementen van marktwerking die gebruikt kunnen worden, onder streng toezicht natuurlijk, zoals vormen van reclame op het kaartje en in het programmaboekje. Maar enige vorm van marktwerking voor bepaling van de prijs of iets van prestatiecontracten tussen de overheid en het Residentie Orkest zijn ondenkbaar en onverstandig.

Nu is het Residentie Orkest godzijdank bespaart van alle marktprincipes, prestatiecontracten en enig commodificering van haar werk. Dit is in tegenstelling tot de radiofrequenties in de ether die door marktwerking een totaal monotoon geluid hebben veroorzaakt in de lucht. Er is géén kwantitatief fatsoenlijke plek voor jazzmuziek, Nederlands levenslied of klassieke muziek of oldies muziek in de FM-ether. Dit is een rechtstreeks gevolg door de commodificatie van de Nederlandse radio: naar deze soorten muziek luistert men gewoonweg minder en dus is het commercieel gezien minder interessant. Hierdoor is niet genoeg geld mee te verdienen om een duur FM-kavel te kopen. Enkel de grote commerciële jongens van de HMG en Talpa radio kunnen zich zo'n kavel veroorloven, zo blijkt nu wel weer.

De commodificatie van de cultuur in Nederland is echter veel breder dan alleen de radiofrequenties in Nederland. Wist u bijvoorbeeld dat 80% van alle bioscopen in Amsterdam in handen is van één aanbieder? Of wat te denken van popconcerten? Tegenwoordig worden alle Nederlandse popconcerten door slechts één bedrijf georganiseerd: MOJO concerts. Een welgeleerd econoom zou bij deze verschijnselen direct: "MONOPOLIE!" roepen, gevolgd door "OVERHEIDSINGRIJPEN!". Maar nee, vaders staats laat de Nederlandse cultuur gewoon door commodificeren en zwijgt onder het motto "laat de markt haar werk doen".

Een deel van marktwerking is volgens de economie weten in welke goederen je handelt, wat de onvolkomenheden van de markt zijn en weten hoe daarmee om te gaan. Vaders staats begrijpt blijkbaar de onvolkomenheden niet en laat de commodificatie van de Nederlandse cultuur gewoon doorgaan. Marktwerking toepassen op de Nederlandse cultuur heeft commodificatie tot het gevolg, een proces waar we als Nederland nu midden in zitten. Er is rede tot paniek en rede tot ingrijpen. Als we nu niet pleiten, ik zeg dit als liberaal in hart en in nieren, volgen we het voorbeeld van de Verenigde Staten en worden we een land zonder echte cultuur. Dat is niet de weg die ik Nederland verder wil zien veranderen. □

Hennie Hoenderbos



"In een enkele dag werd ik door vaders staats verminkt tot een selectieve dove"

## Op eigen benen:

Over zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak

Rosenthal e.a. leggen in het introductieboek voor bestuurskundigen *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek* al jaren aan propedeusestudenten uit dat 'wij spreken van een zelfstandig bestuursorgaan wanneer een organisatie na verzelfstandiging publieke taken en bevoegdheden behoudt en een publiekrechtelijke rechtsvorm krijgt (uitzonderingen daargelaten). Er is in dit geval geen directe hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister meer'.<sup>1</sup> Deze passage is zeer waarschijnlijk braaf onderstreept door het merendeel van de studenten om terug te lezen in voorbereiding op het tentamen Bestuurskunde 1.

Twee regels verder echter staat een interessant feitje over zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waar de meeste studenten wellicht overheen hebben gelezen. Namelijk dat in de periode 1970-2000 het aantal zbo's is gestegen tot boven de 600 en er in het jaar 2000 meer mensen bij zbo's werkten dan bij de departementen. Aangezien uw redacteur en met hem vermoedelijk vele andere studenten bestuurskunde weinig kennis van zaken hebben over de voor het openbaar bestuur zo belangrijke zbo's is een verhelderend artikel op zijn plaats. Ik zal eerst ingaan op het juridische verschil tussen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) en vervolgens het een en ander over zbo's uiteenzetten.

### Juridisch gezien

'Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn 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.' Artikel 59, eerste lid, sub d uit de Comptabiliteitswet:

Dat men bestuurskundigen-in-opleiding, zelfs bij de rechtstheoretische vakken van de leergang, nauwelijks diep in laat gaan op het verschijnsel zbo wordt begrijpelijk na enig inlezen in het onderwerp. Juridisch zeer complex en bovendien zijn er uitzonderingen te over. Zo worden de termen zelfstandig bestuursorgaan en rechtspersoon met een wettelijke taak vaak door elkaar gebruikt, maar voor de wet is er een duidelijk onderscheid tussen de twee.

Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister.

### Kaderwet zbo's.

Bij rwt's staat het begrip rechtspersoon centraal, bij zbo's het begrip bestuursorgaan. Rechtspersoon is een privaatrechtelijk begrip. Rechtspersonen zijn dragers van vermogensrechtelijke rechten en verplichtingen zoals bevoegdheden tot het verwerven, beheren en spenderen van (publieke) middelen. Iedere rechtspersoon heeft organen, zoals een

dagelijks bestuur en een directie, maar niet al deze organen zijn bestuursorganen. Het begrip bestuursorgaan is afkomstig uit het bestuursrecht en is de benaming voor dragers van publiekrechtelijke bevoegdheden tot het nemen van (eenzijdige) besluiten met rechtsgevolgen. Bestuursorganen zijn alleen de onder artikel 1:1 van de Algemene Wet Bestuursrecht verstande organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (a-organen) of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleden (b-organen).

Het cruciale verschil tussen rechtspersonen en bestuursorganen ligt dus in het volgende: wanneer rechten en verplichtingen voortvloeien uit het privaatrecht liggen deze bij de rechtspersoon, terwijl rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het

bestuursrecht bij het bestuursorgaan liggen. Wanneer men spreekt over het uitoefenen van bestuursrechtelijke bevoegdheden door een rwt, doelt men dus niet op de rechtspersoon maar op het orgaan van de rechtspersoon dat deze bevoegdheid uitoefent. Wanneer het echter gaat om de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, wordt wel bedoeld op de rechtspersoon. Zodoende kunnen organen binnen een rechtspersoon een tweeledige functie hebben: zij handelen als bestuursorgaan op grond van eigen rechten en plichten wanneer het gaat om bestuursrechtelijke bevoegdheden. Wanneer het echter gaat om privaatrechtelijke bevoegdheden,

**'Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn 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.'**  
Artikel 59, eerste lid, sub d uit de Comptabiliteitswet:

handelen zij als wettelijke vertegenwoordiger voor de rechtspersoon. Als beweerd wordt dat een rwt tevens een zbo is, is het preciezer om te zeggen dat één of meer organen van de rechtspersoon tevens bestuursorgaan in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht is. Als een rwt niet tevens een zbo is, wordt feitelijk bedoeld dat geen van de organen van de rechtspersoon tevens bestuursorgaan in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht is.<sup>2</sup> Zoals blijkt uit het voorgaande juridische verhaal kunnen rwt's tegelijk zbo's zijn, maar niet alle rwt's zijn zbo's. Wanneer voor rwt's en zbo's de definities uit de kaders worden genomen geldt voor rwt's die geen zbo's zijn simpelweg dat ze niet bekleed zijn met enig openbaar gezag. Rwt's zijn dus net als zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Een zbo

kan op zijn beurt een rwt zijn, maar dat hoeft niet. Voor zbo's die geen rwt's zijn geldt dat:

- er geen sprake is van een rechtspersoon,
- en/of geen sprake is van een wettelijke taak,
- en/of geen sprake is van een wettelijke heffing.

## In de praktijk

Om te verduidelijken hoe de situatie met rwt's en zbo's in de praktijk is zijn de volgende cijfers illustratief. Er zijn in Nederland zo'n 3200 rwt's, die per jaar € 119 miljard aan inkomsten hebben en 600 zbo's, die goed zijn voor € 75 miljard aan inkomsten, voornamelijk in de vorm van heffingen.<sup>3</sup> Ongeveer 13 procent van de rwt's is tevens een zbo, terwijl ongeveer 70 procent van de zbo's ook een rwt is. Als de 2475 onderwijs-rwt's in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie die geen zbo's zijn buiten beschouwing worden gelaten, is ongeveer 80 procent van de rwt's ook een zbo.<sup>4</sup>

## Zbo's

Ik zal voor het vervolg van het artikel de rwt's laten rusten, want het verschil tussen rwt's en zbo's is vooral juridisch en we zijn bestuurskundigen en geen juristen bestuursrecht. Zbo's zijn geen nieuw verschijnsel, zoals vaak wordt gedacht. Het is waar dat het zelfstandig bestuursorgaan een vorm van

verzelfstandiging is en dus pas de laatste decennia echt in zwang is geraakt. Toch stammen de eerste zbo's al uit de 19<sup>e</sup> eeuw, onder andere de Kiesraad en de Voogdijraad. Deze organisaties waren echter nog niet bekend onder de naam zelfstandig bestuursorgaan, dit begrip introduceerde Scheltema in zijn inaugurele rede in 1974.<sup>5</sup> De term zbo is een verzamelnaam voor organisaties met een grote verscheidenheid aan instellingsgrondslagen, taken, bevoegdheden, bekostigingsmethoden, vormen van politiek-bestuurlijke controle en voorzieningen voor rechtsbescherming.<sup>6</sup> Als gemeen-

**"Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister."**  
Kaderwet zbo's.

schappelijk kenmerk hebben ze natuurlijk de kenmerken van een zbo zoals in voorgaande beschreven.

De motieven voor het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan zijn zo talrijk als het aantal zbo's zelf, maar er kunnen drie hoofdmotieven worden gedestilleerd:

1. Deskundigheid als hoofdmotief: dit motief geldt voor gevallen waarbij een onafhankelijk college van deskundigen meer gezag en vertrouwen zou opwekken bij het maatschappelijk veld dan een departementsonderdeel. Dit motief gaat vaak samen met onafhankelijkheids-eisen als nevenmotief. Een voorbeeld van een zbo die vanuit dit motief is opgericht is de Octrooiraad. Deze taak (het vaststellen van originaliteit van uitvindingen) kan een onafhankelijk orgaan van deskundigen gezaghebbender uitvoeren dan een departementsonderdeel.
2. Bevorderen van onafhankelijke besluit-

vorming als hoofdmotief: zbo's die vanuit dit motief worden opgericht doen aan besluitvorming waarbij ofwel de overheid één van de belanghebbenden is ofwel politieke bemoeienis ongewenst wordt geacht.

3. Inschakelen van belanghebbenden als hoofdmotief: dit motief kent een aantal aspecten. Soms wordt beoogd om maatschappelijke organisaties de mogelijkheid tot participatie te geven, zonder dat bemoeienis van de centrale overheid wordt uitgesloten. In andere gevallen wordt beoogd de zeggenschap over een bepaald bestuursveld in zo groot mogelijk mate over te dragen aan belanghebbenden. In derde gevallen beoogt de inbreng van maatschappelijke organisaties coördinatie te bevorderen op een bepaald maatschappelijk terrein of consensusvorming te bevorderen tussen groepen belanghebbenden met tegengestelde belangen.

Als vierde hoofdmotief zou nog winst aan effectiviteit en efficiency kunnen worden genoemd, maar dit motief blijkt in de praktijk slechts als nevenmotief te bestaan.<sup>7</sup> De genoemde motieven om een organisatie te verzelfstandigen tot een zbo leveren tegelijkertijd de voordelen op die de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan heeft ten opzichte van een departement of privaatrechtelijke organisatie.

Natuurlijk kunnen er ook nadelen kleven aan de zbo-vorm. Er kunnen er twee worden genoemd. Allereerst kan er bezwaar zijn tegen de samenstelling van het orgaan. Dit bezwaar speelt vooral bij organen waarin maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. Het kan bij de samenstelling problematisch zijn te bepalen welke organisaties vertegenwoordigd moeten worden en op welke wijze de vertegenwoordiging gestalte moet krijgen. Een tweede nadeel betreft de (te) geringe mate van ministeriële invloed ten opzichte van het orgaan. Ik wil even wat dieper ingaan op dit laatste nadeel, aangezien de recente UWV-affaire pijnlijk duidelijk heeft gemaakt wat er fout kan gaan wanneer een minister het zicht verliest op het functioneren van een zbo. Het hoofdkantoor van de UWV -

een zbo - bleek te veel geld te hebben gekost, onder andere de inmiddels beruchte wc's op het hoofdkantoor bleken exorbitant duur. Minister De Geus van Sociale Zaken was hiervan echter niet goed op de hoogte en de affaire kostte hem bijna zijn politieke kop. Dit incident staat niet op zichzelf. Er is in de loop der jaren een wildgroei aan zbo's ontstaan. Doordat er in veel gevallen sprake is van onheldere verdelingen van taken en bevoegdheden komt de ministeriële verantwoordelijkheid af en toe in het gedrang.

De wetgever is bezig met het aannemen van een kaderwet voor zbo's en tracht op deze manier de vele uitzonderingen en onduidelijkheden over de juridische status van zbo's weg te nemen. In de Kaderwet zbo's worden regels gesteld waaraan zbo's moeten voldoen. Toch is er veel scepsis over zbo's en de kaderwet getuige een stemverklaring van de VVD over de kaderwet. 'Maar, we hebben ook aangegeven dat het vaak ontbreken van voldoende ministeriële verantwoordelijkheid voor besluiten van zbo's een staatsrechtelijk manco is. Zbo's bezitten (als openbaar bestuur)

namelijk geen eigen democratisch mandaat van de burgers [...] per saldo maakt de Kaderwet het nog stéeds mogelijk dat openbaar bestuur op (té) grote afstand staat van zowel de burgers als de controlerende volksvertegenwoordiging; en dat een bewindspersoon niet altijd op ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's kan worden aangesproken. Soms kan een zbo zelfs op geen enkele manier, en door niemand, voldoende publiekelijk ter verantwoording worden geroepen, en bestaat er in die gevallen ook geen publieke sanctie.<sup>8</sup> Helaas ben ik nog lang niet uitgebreid en diep genoeg op alle aspecten van het verschijnsel zbo ingegaan, maar dat laat ik voorlopig voor een volgend artikel. Vooralsnog hoop ik u als lezer een kijkje te hebben gegund in de wonderde wereld van de zbo's en de rwt's. Er valt nog een hoop te ontdekken en er ligt een uitdaging om als eerste bestuurskundige op structurele wijze zelfstandig besturend Nederland in kaart te brengen. □

Peter Kasbergen

## Noten

1. Rosenthal e.a., 2001: 196
2. <http://www.minfin.nl>
3. <http://www.parlement.com/9291000/modules/geuf0v10>
4. <http://www.rekenkamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0282000/c/startfile=/9282300/modules/gfx5tb2>
5. Boxum, J.L., Ridder, J. de, Scheltema, M., 1989: 7
6. Boxum, J.L., Ridder, J. de, Scheltema, M., 1989: 2
7. Boxum, J.L., Ridder, J. de, Scheltema, M., 1989: 37-39
8. <http://www.teveldhuis.nl/uploads/documents/1EF1119.doc>

## Bronnen

- <http://www.parlement.com/9291000/modules/geuf0v10>
- <http://www.rekenkamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0282000/c/startfile=/9282300/modules/gfx5tb2>
- [http://www.nsob.nl/nsob/upload/711\\_ZBOs%20in%20actie.pdf](http://www.nsob.nl/nsob/upload/711_ZBOs%20in%20actie.pdf)
- [http://www.regering.nl/trefwoordenregister/42\\_7837.jsp](http://www.regering.nl/trefwoordenregister/42_7837.jsp)
- <http://www.teveldhuis.nl/uploads/documents/1EF1119.doc>
- <http://www.minfin.nl>
- Boxum, J.L., Ridder, J. de, Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Uitgeverij Kluwer, Deventer, 1989, 1<sup>e</sup> druk.
- U. Rosenthal e.a., *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*, Alphen aan de Rijn, zesde druk, 2001: 196

## "Komische Noot?!"

