
Verzelfstandiging

Inhoudsopgave

- [Algemeen](#)
- [Interne verzelfstandiging](#)
 - [Instellen van een agentschap](#)
- [Externe verzelfstandiging](#)
 - [Instellen van een zelfstandig bestuursorgaan](#)
 - [Instellen van een rechtspersoon met wettelijke taak](#)
 - [Aankoop van een staatsdeelneming](#)
 - [Oprichten van een stichting](#)

Algemeen

Onder 'verzelfstandigingsvormen' en 'instellingen op afstand van het Rijk' is een breed scala aan vormen en varianten te vatten. Wat onder verzelfstandiging moet worden verstaan wordt in het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer "Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de [privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten](#)" ([Kamerstukken I 2012/13, C, B](#)) als volgt beschreven (par. 2.7):

"Verzelfstandiging wordt zowel gebruikt in juridische als in economische/bestuurskundige zin. Juridische verzelfstandiging slaat op het overdragen van bevoegdheden om een bepaalde taak uit te voeren. In economische of bestuurskundige zin duidt het op het toekennen van zelfstandigheid aan een organisatieonderdeel van de overheid. Die zelfstandigheid betreft meestal beheersmatige zaken, zoals personeelsbeleid of financieel beleid.

Worden bevoegdheden en taken overgedragen aan een bestaande privaatrechtelijke organisatie, zoals een stichting, dan is eigenlijk sprake van verstatelijking."

Hieronder is informatie opgenomen over interne en externe verzelfstandiging. Onder interne verzelfstandiging wordt het instellen van een agentschap verstaan. Onder externe verzelfstandiging valt het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, een rechtspersoon met wettelijke taak en een staatsdeelneming. De verplichte kwaliteitseis [Besliskader privatisering en verzelfstandiging](#) is van toepassing op externe verzelfstandiging. Dit besliskader geldt niet bij interne verzelfstandiging.

[Terug naar boven](#)

Interne verzelfstandiging

Instellen van een agentschap

De [Comptabiliteitswet 2016](#) geeft de definitie van een agentschap:

"Een intern verzelfstandigd in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen sturingsmodel en financiële administratie heeft."

Het agentschap onderscheidt zich in zoverre van het kerndepartement dat het een eigen financiële administratie en een eigen sturingsmodel heeft. Dit wordt gestuurd door doelmatigheidsoverwegingen en het budgetmechanisme. De wet onderscheidt twee soorten agentschappen, te weten een agentschap met een verplichtingen-kasstelsel en met een baten-lastenstelsel.

Het oprichten van een agentschap is een vorm van interne verzelfstandiging. De procedure tot het instellen van een agentschap is in de [Comptabiliteitswet 2016](#) te vinden. Zo is bepaald dat de minister kan besluiten een dienstonderdeel van het ministerie als agentschap aan te wijzen indien voor het onderdeel een afwijkend beheer wenselijk is. Een dergelijk besluit kan worden genomen indien de minister van oordeel is dat de aanwijzing een doelmatige taakuitvoering bevordert. Zie voor de instellingsvoorwaarden de [Regeling agentschappen](#).

Om tot een doelmatige taakuitvoering te komen, hanteert het agentschap een resultaatgericht sturingsmodel. De politiek bepaalt de financiële kaders waarbinnen de activiteiten moeten worden uitgevoerd. De minister legt verantwoording af over de wijze waarop het agentschap de taken uitvoert en neemt de belangrijkste beslissingen. Omdat het agentschap onderdeel is van het ministerie, zijn de medewerkers ambtenaren die besluiten nemen in mandaat namens de minister.

[Terug naar boven](#)

Externe verzelfstandiging

Instellen van een zelfstandig bestuursorgaan

Algemeen

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn buiten de gewone, departementale organisatie vallende overheidsinstanties die door middel van een wet in het leven zijn geroepen en waaraan (door middel van attributie of delegatie) bestuursbevoegdheden zijn toegekend.

De [Kaderwet zelfstandige bestuursorganen](#) beschrijft de instellingsvoorwaarden voor een zbo. Een eerste situatie waarin een zbo opgericht mag worden is indien behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Een tweede omstandigheid waaronder het instellen van een zbo is toegestaan, is indien sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aan individuele gevallen. In de laatste toegestane situatie wordt participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen geacht.

Als het zbo eenmaal is ingesteld, is sprake van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid: er is geen hiërarchische ondergeschiktheid, maar de minister heeft een systeemverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de taakuitvoering en het beheer van publieke middelen.

Voorbeelden van zbo's zijn het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de RDW (Dienst Wegverkeer) en de Kamer van Koophandel (KvK). Zie ook dit [overzicht van zelfstandige bestuursorganen](#).

Kabinetsbeleid bij het instellen van zbo's

Het kabinetsbeleid voor nieuwe zbo's is zeer restrictief. Uitgegaan wordt van het principe 'agentschap, tenzij' en als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid (zie de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 ([Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83](#))). Zbo's, in welke vorm dan ook, worden bij uitzondering opgericht. Alleen in aparte gevallen kan een privaatrechtelijke zbo worden ingericht. In de praktijk kan zelden aan de wettelijk gestelde eisen worden voldaan. Voor de besluitvorming van een zbo is eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig. Bovendien kan men als onderdeel van de Staat gebruikmaken van de faciliterende diensten van de Staat (shared service organisaties).

De oprichting van een zbo vereist een sterke argumentatie; de noodzaak van de instelling van een zbo moet worden gemotiveerd (zie [Ar 5.8](#)). De verzelfstandiging moet plaatsvinden op grond van de noodzakelijke onafhankelijke oordeelsvorming van het orgaan ten opzichte van de minister.

De motieven *regelgebonden uitvoering* en *participatie* worden slechts nog in beperkte mate gebruikt voor het toekennen van nieuwe taken aan reeds bestaande zbo's (zie de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 26 mei 2005, [Kamerstukken II 2004/05, 25268, nr. 20](#)). Het motief *onafhankelijke oordeelsvorming* wordt restrictief uitgelegd: onafhankelijkheid kan ook onder ministeriële verantwoordelijkheid worden gewaarborgd. De vraag bij zbo's is kortom hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zoveel mogelijk kan worden gewaarborgd.

[Terug naar boven](#)

Instellen van een rechtspersoon met wettelijke taak

De [Comptabiliteitswet 2016](#) geeft een definitie van een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt):

“Een rechtspersoon die een bij of krachtens een wet geregelde taak uitvoert en die daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens een wet ingestelde heffing.”

De Algemene Rekenkamer heeft een [lijst van rwt's](#) opgesteld. Voorbeelden van rwt's zijn de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers (Kadaster), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en De Nederlandsche Bank NV (DNB).

Instelling van een rwt geschiedt bij wet door bijvoorbeeld een instellingswet.

De rechtspersoon is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en er is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Deze omhelst in ieder geval een systeemverantwoordelijkheid (voor rijksbeleid zoals het vaststellen van doelen, taken en beschikbare middelen en positionering), de wettelijke taakuitvoering en de besteding van publiek geld.

[Terug naar boven](#)

Aankoop van een staatsdeelneming

Een staatsdeelneming ziet op het houden van aandelen door de Staat in een vennootschap in de zin van [Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#). Het betreft een private vennootschap, die geen onderdeel is van de Staat.

Er zijn vier criteria waaraan moet worden voldaan voordat een staatsdeelneming kan worden aangegaan. Ten eerste dient sprake te zijn van een nationaal publiek belang op Rijksniveau dat niet louter met wet- en regelgeving is te borgen. Ten tweede dient dit belang te zijn vertaald in een welomschreven beleidsdoelstelling (die duidelijk maakt welke publieke belangen er zijn, hoe die moeten worden geborgd en wat daarvoor de taak van de staatsdeelneming is). Ten derde moet de staatsdeelneming in staat zijn om rendement te behalen op de producten of diensten. Ten slotte is periodieke toetsing vereist; als de omschreven doelstelling is gerealiseerd kan de staat als aandeelhouder uittreden, als de taak van blijvende aard is kan de deelneming voor langere tijd in stand blijven. Details over de procedure zijn te vinden in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 ([bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 28165, nr. 165](#)).

De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot de invulling van het aandeelhouderschap en het beleid dat ten aanzien van de deelneming wordt gevoerd.

[Terug naar boven](#)

Oprichten van een stichting

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Voor het (mede) oprichten van een stichting door de overheid geldt een 'nee-tenzij'-beleid. Bij de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm namelijk de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie.

Er zijn uitzonderingen mogelijk en hiervoor geldt het [Kader voor stichtingen. Beleidskader betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen \(Stichtingenkader 2017\)](#). Dit kader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de stichting, bepaalt de normen waaraan de stichting moet voldoen en geeft invulling aan het proces van de wettelijke procedure ([artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016](#)), de voorhangprocedure. De voorhangprocedure houdt in dat de betreffende departement na advies van het Ministerie van Financiën aan de Algemene Rekenkamer, de ministerraad en de Staten-Generaal aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting noodzakelijk is voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelen. De belangrijkste aspecten die daarbij van belang zijn, is of er sprake is van een publieke taak en een onderbouwing waarom publiekrechtelijk alternatieven niet passend zijn. Andere normen die in het kader zijn bepaald zijn op het gebied van het karakter van handelingen, de ministeriële bevoegdheden, de samenwerking met andere (privaatrechtelijke) partijen, de financiering en de doelmatigheid.

Wanneer besloten is het traject te starten tot betrokkenheid bij een stichting dient allereerst intern het voornemen moeten afstemmen met de afdeling juridische zaken, de financieel-economische afdeling en mogelijk andere departementale betrokkenen. In aanvulling hierop is het aan te raden het Ministerie van Financiën in een vroeg stadium te betrekken om het verdere proces voor te bereiden.

Wanneer bevoegdheden en taken worden overgedragen aan een bestaande stichting, dan is eigenlijk sprake van verstatelijking. Toch wordt dit ook vaak aangeduid als verzelfstandiging.

[Terug naar boven](#)

Laatst gewijzigd op: 12-5-2020