

## Boekensignalement

S. van Thiel

S. van Thiel, aio vakgroep Sociologie, Universiteit Utrecht.

Goorden C.P.J., M.M. den Boer en F.K. Buijn, 1997, *Zbo's, verzelfstandiging en privatisering*. Preadvies voor de Vereniging van Administratief Recht, VAR-reeks 118. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

In 't Veld, R.J., 1995, *Spelen met vuur: Over hybride organisaties*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.

Van Munster, O., E.J.T. van den Berg en A. van der Veen, 1996, *De toekomst van het middenveld*. 's-Gravenhage: Berenschot Fundatie/Delwel Uitgeverij.

Alhoewel de literatuur over verzelfstandiging de laatste jaren is gegroeid, valt op dat veel bijdragen getypeerd kunnen worden als normatief of prescriptief en niet als toetsend of verklarend. De idee bestaat dat verzelfstandiging is toegenomen de afgelopen jaren, maar het fenomeen verzelfstandiging is nog nauwelijks in kaart gebracht. Een rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) bracht aan het licht dat er bijna 550 zelfstandige bestuursorganen zijn waarin 130.000 mensen werken en waar bijna 18% van de rijksbegroting in omgaat. Desondanks weten we eigenlijk nog maar weinig van wat deze organen doen omdat zij vaak niet verplicht zijn om verantwoording af te leggen van hun uitgaven en activiteiten. Diverse auteurs, waaronder die van de hier besproken bijdragen, leveren kritiek op het verzelfstandigingsbeleid van de Nederlandse overheid en komen met aanbevelingen hoe het beter zou kunnen of moeten. Maar zelden stellen zij de vraag hoe het eigenlijk komt dat er zo weinig kennis is, dat er zo weinig geregeld is, dat het beleid zo ondoorzichtig is. Daarmee ontbreekt het nog steeds aan een theoretische of empirische verklaring van verzelfstandiging in Nederland.

Sommige auteurs stellen overigens uitdrukkelijk dat zij dergelijke pretenties ook niet hebben, zoals Van Munster, Van den Berg en Van der Veen in hun boek over de toekomst van het middenveld: 'Deze studie heeft een essay-achtig karakter, in die zin dat we ons niet baseren op empirisch onderzoek. We gaat uit van onze

eigen kritische waarneming' (p.10). De auteurs schetsen mogelijke toekomstscenario's voor de Nederlandse samenleving, waarbij de nadruk ligt op de rol en positie van het middenveld. Daarbij onderscheiden zij een optimistische en een pessimistische visie. Kennelijk hantieren zij zelf een optimistische visie, getuige hun geloof in de tijdelijkheid van de opkomst van de transactiestaat en de afbrokkeling van het middenveld. Het wegvallen van de institutionele kaders voor het middenveld onder het huidige paarse kabinet, gecombineerd met de afname van het belang van de staat door globalisering, zal er volgens Van Munster c.s. uiteindelijk toe leiden dat de transactiestaat verdwijnt en een nieuw middenveld ontstaat waarin netwerken van mensen en organisaties de sturende rol van de overheid gaan overnemen (p.80). De overheid zal daar volgens de auteurs weliswaar een activerende, of in hun terminologie 'participerende', rol in moeten spelen maar die zal gericht moeten zijn op het uitdragen van waarden en niet op bestuurlijke hervorming: 'Het op afstand plaatsen van overheidstaken door privatisering, zbo's en dergelijke betekent niet dat er taken naar het middenveld verschuiven of dat er een nieuw middenveld wordt gevormd. (...) De overheid kan geen middenveld instellen. Het middenveld is een zaak van particulier initiatief' (p.36-37). Van Munster c.s. eindigen hun betoog met een oproep tot herstel van het primaat van de politiek, maar daarmee doelen zij op herstel van het politieke *debat* en niet op de maatregelen zoals aangekondigd in het gelijknamige kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport (Herstel, 1995). Van Munster c.s. zien dus weinig heil in het huidige verzelfstandigingsbeleid van de overheid en dichten de overheid een nieuwe rol toe op weg naar een betere toekomst.

Ook Goorden, Den Boer en Buijn hebben kritiek op het huidige beleid inzake verzelfstandiging. In hun preadviezen voor de Vereniging van Administratief Recht geven deze auteurs een zeer volledig overzicht (al zit er ook veel overlap tussen hun afzonderlijke adviezen)

van de geschiedenis van het beleid ten aanzien van verzelfstandiging in Nederland. Daarbij hanteren zij een zeer duidelijk taalgebruik, dat ook voor niet-juristen goed te volgen is. Maar ook hun betoog is er niet op gericht om de huidige situatie te verklaren; zij adviseren om tot voorschriften te komen over hoe er in de toekomst met diverse vormen van verzelfstandiging zou moeten worden omgegaan. Gesteld wordt dat er gewerkt dient te worden aan een 'doorzichtig en geregeld bestuur'. Daarbij is de ingeslagen weg van 'Aanwijzingen voor nadere regelgeving' en een 'Kaderwet voor zelfstandig bestuursorganen' een goede weg, die zeker vervolgd zou moeten worden volgens Goorden c.s.. Helaas zijn zij inmiddels alweer ingehaald door de ontwikkelingen (de Kaderwet is gesneuveld in de Ministerraad), maar dat doet hier verder niet ter zake. Veel treffender vind ik dat in de preadviezen van Goorden c.s. wel geconstateerd wordt dat de huidige regelingen niet voldoen en verbeterd zouden kunnen worden, maar dat zij daar verder in het geheel niet bij stilstaan. Is het niet noodzakelijk om eerst meer te weten van de oorzaken van de ondoorzichtigheid van het systeem voordat je adviseert hoe meer doorzichtigheid te bewerkstelligen valt? Juist vanuit een juridische invalshoek, die zo nadrukkelijk door de auteurs wordt gekozen, lijkt het mij interessant om na te gaan waarom er zoveel (juridische) regelingen ontbreken op dit gebied.

De oratie van In 't Veld, ten slotte, lijdt min of meer aan hetzelfde euvel. Helaas is in het betoog niet altijd even duidelijk wat nu precies de probleemstelling is; er worden verschillende vragen gesteld (en slechts sommige worden beantwoord). In 't Veld stelt zelf dat zijn hoofdvraag is of hybride organisaties culturele stabiliteit kunnen verwerven. Kennelijk wordt deze vraag direct bevestigend beantwoord, want de rest van het betoog gaat in op de functietransformatie van taak- naar marktorganisatie en de botsing tussen culturen van die twee typen organisaties. De culturele *instabiliteit* van hybride organisaties wordt dus kennelijk veroorzaakt door het feit dat het organisaties zijn tussen het publiek domein (vgl. taakorganisatie) en de private sector (vgl. marktorganisatie) in. De definitie van hybride organisaties die In 't Veld hanteert is echter zeer onduidelijk [noot: alle cursiveringen in het volgende citaat zijn door mij aangebracht, SvT]: 'Hybride organisaties hebben vaak een private rechtsvorm, maar soms een publiekrechtelijke, en oefenen dikwijls in enigerlei vorm openbaar gezag uit, doordat zij *enigerlei* publiekrechtelijke bevoegdheid bezitten, waardoor rechtsposities van derden zijn te beïnvloeden. Vaak ook bestaan er *financiële* banden tussen overheden en hybride organisaties. Hybride organisaties worden *soms* als zodanig opgericht,

maar zijn *veelal* ook het resultaat van processen tot verstatelijking van verzorgingsarrangementen, die eerst volledig in private handen waren. Ook het omgekeerde is mogelijk' (p.9). Overigens hebben de meeste voorbeelden die In 't Veld gebruikt, betrekking op zelfstandige bestuursorganen (zie de diverse verwijzingen naar de universiteiten en het Rekenkamer-rapport). Terwijl de auteur de Algemene Rekenkamer en de commissie-Sint verwijt dat zij een te smalle kijk op verzelfstandiging bieden, is zijn eigen blik veel te breed om nog navolgbaar en in een later stadium toetsbaar te zijn.

Toetsbare uitspraken doet In 't Veld overigens weinig. Zo concludeert hij: 'De commissie-Sint doet het bijvoorbeeld voorkomen, dat de extern verzelfstandigde organisatie bijna per definitie de mogelijkheden tot aansturing door de minister beperkt, doordat zij relaties met anderen aangaat. Bewijs ontbreekt. Onder bepaalde voorwaarden is het tegenovergestelde eerder plausibel' (p.73). Het bewijs voor de conclusie van de commissie-Sint mag dan inderdaad ontbreken, In 't Veld doet precies hetzelfde door te spreken van 'bepaalde voorwaarden' die verder niet geoperationaliseerd worden. Het gaat hier mijns inziens dan ook niet om het presenteren van toetsbare wetenschappelijke ideeën maar om normatieve stellingen die in dit geval te gesteld zijn.

Hybride organisaties kunnen ontstaan door verzelfstandiging van overheidsorganisaties dan wel verstatelijking van private organisaties. In zijn oratie raakt In 't Veld aan een belangrijk thema dat verbonden is met dergelijke veranderingsprocessen, namelijk de cultuurverandering die organisaties doormaken in zulke gevallen. Zijn speurtocht naar prescriptieve beweringen blijft echter onvoltooid, zoals de auteur zelf erkent, maar ook ongetoetst. Of voltooiing en toetsing ooit mogelijk zullen zijn, is trouwens nog maar de vraag aangezien In 't Veld verschillende malen standpunten inneemt die tegenstrijdig zijn aan de standpunten die overheersen in de politiek en daarmee in de praktijk van het verzelfstandigingsbeleid. In 't Veld pleit er bijvoorbeeld voor: dat hybride organisaties bij voorkeur een privaatrechtelijke positie krijgen (terwijl in de 'Aanwijzingen voor nadere regelgeving' een voorkeur voor publiekrecht wordt beleden); dat hybride organisaties open moeten mogen staan voor transacties met derden (zie het rapport van de commissie-Cohen dat hier zeer kritisch over is); en dat de ministeriële verantwoordelijkheid verder ingeperkt kan worden omdat hybride organisaties ook via burgers ter verantwoording kunnen worden geroepen (terwijl in het kabinetsstandpunt 'Herstel van het politieke primaat' juist om meer/betere regelgeving in dezen wordt gevraagd).

De overheersende normatieve bespreking van verzelfstandiging in diverse boeken en artikelen is interessant en af en toe zeer lezenswaardig, maar geeft de lezer niet veel inzicht in het ontstaan van de – veel bekritiseerde – huidige situatie. Zolang het fenomeen verzelfstandiging nog niet uitgebreid in kaart is gebracht en kennis ontbreekt omtrent de oorzaken van het gebrek aan beleid, blijft de literatuur (en de wetenschappelijke voortgang) steken in niet-getoetste veronderstellingen en niet-gestelde vragen

## Referenties

- Algemene Rekenkamer, 1995, *Verlag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoording*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. Sdu, Den Haag.
- Herstel, 1995, *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5. 's-Gravenhage, Sdu.