

Quangocratisering in Nederland?

Over de toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland

Samenvatting

In toenemende mate en op diverse beleidsterreinen wordt de uitvoering van publieke taken door de rijksoverheid opgedragen aan quasi-autonome non-gouvernementele organisaties (quango's). Deze trend wordt hier quangocratisering genoemd. In Nederland gaat het dan voornamelijk om de toename in het aantal zelfstandige bestuursorganen. Aan de hand van de resultaten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar zelfstandige bestuursorganen wordt getoond in hoeverre er sprake is van quangocratisering in Nederland. Verder wordt ingegaan op de verantwoording die deze organen af moeten leggen over hun prestaties. Het gebrek aan dergelijke verantwoordingsinformatie impliceert dat de veronderstelling dat quangocratisering leidt tot een betere uitvoering van publieke taken vooralsnog onbewezen blijft.

1. Inleiding

Aan het einde van de 19e eeuw ontstond in verscheidene westerse samenlevingen een democratische rechtsstaat waarin burgers, in ruil voor het betalen van belasting, een stem kregen in de besteding van de collectieve middelen. In de 20e eeuw mondde dit uit in het ontstaan van de verzorgingsstaat. Institutionele arrangementen voorzagen in wat individuen alléén *niet of niet optimaal* voor elkaar krijgen: de productie van collectieve goederen. De productie van collectieve goederen werd een publieke taak. Zo beschouwd kan de staatsvorming in de westerse wereld in de afgelopen anderhalf eeuw worden gezien als een proces van rationalisering van de samenleving (Ultee, Arts en Flap, 1996). Opstelling en uitvoering van wetten, de grondslag van de rechtsstaat, werd

S. van Thiel, F. Leeuw en H. Flap

S. van Thiel is assistent in opleiding bij de onderzoeksschool ICS te Utrecht. F. Leeuw is hoogleraar en directeur van het Directoraat Humaniora van de Open Universiteit, Heerlen. Daarnaast is hij als bijzonder hoogleraar verbonden aan de vakgroep Sociologie, Rijksuniversiteit Utrecht. H. Flap is universitair hoofddocent bij de vakgroep Sociologie, Rijksuniversiteit Utrecht en tevens verbonden aan de onderzoeksschool ICS.

Adres: Vakgroep Sociologie, Heidelberglaan 1, 3584 CS Utrecht, tel.(030) 2532101 of (030) 2531967.

georganiseerd door middel van (overheids)bureaucratieën, iets wat ook als een geval van rationalisering kan worden beschouwd.

De laatste paar decennia wordt de verzorgingsstaat echter met veel problemen geconfronteerd. Veel van de wetten zijn openeinderegelingen en door een combinatie van omstandigheden, zoals economische recessies, toenemende arbeidsuitstoot en vergrijzing van de bevolking is het beroep dat burgers op hun sociale rechten doen dermate toegenomen dat de kosten van de verzorgingsstaat zeer hoog zijn geworden. Ook is het steeds moeilijker gebleken het overheidsapparaat te besturen met behulp van de traditionele bureaucratische middelen zoals hiërarchie en directe supervisie. In reactie hierop zijn nieuwe organisatievormen voor overheden ontstaan, die onder één algemene noemer kunnen worden geschaard, namelijk: verzelfstandiging.¹ In deze ontwikkelingen is wellicht een hernieuwde of verdergaande poging tot rationalisering van de samenleving te zien.

Voor het verschijnsel dat publieke taken in toenemende mate niet afgestoten of geprivatiseerd worden, maar door niet-overheidsorganisaties (i.c. quango's) worden uitgevoerd, hanteren wij in ons onderzoek de (internationale) term *quangocratisering* naar analogie met bureaucratisering. De afkorting 'quango' staat voor: quasi-autonome non-gouvernementele organisatie. Het is een term die voor het eerst werd gebruikt door de Britse politicoloog Barker (1982).² Het Nederlandse equivalent is zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een dergelijk orgaan wordt weliswaar gevoed uit de publieke middelen en verricht ook publieke taken, maar staat niet (langer)

onder directe hiërarchie van bewindspersonen. Algemeen wordt aangenomen dat het laten uitvoeren van publieke taken door organisaties die niet direct onderdeel zijn van de overheidsbureaucratie, efficiënter en effectiever is. Enkele voorbeelden van zbo's in Nederland zijn: de openbare universiteiten en hogescholen, de raden voor de kinderbescherming, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Nederlandsche Bank, huurcommissies, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Raad voor de Luchtvaart, de Kamers van Koophandel, controle-instellingen voor de kwaliteit van landbouwproducten, de Sociaal Economische Raad (SER), bedrijfsverenigingen, de Nederlandse Filmkeuring en ziekenfondsen (zie voor meer voorbeelden: Algemene Rekenkamer, 1995).

Verzelfstandiging, of het toedelen van taken aan zelfstandige bestuursorganen, heeft een lange geschiedenis maar nam na de Tweede Wereldoorlog een hoge vlucht zowel in Nederland als daarbuiten. Zo werd in de jaren '60 het oprichten van quango's populair in de gezondheidswereld in de US en in de jaren '70 in Engeland onder Thatcher ook op andere terreinen zoals de nutsbedrijven en spoorwegen. In Australië en Nieuw Zeeland is quangocratisering waarschijnlijk het verst doorgevoerd omdat daar zelfs het ontwerpen van beleid door quango's gebeurt (zie Boston, Martin, Pallot en Walsh, 1991). Deze groei lijkt mede geïnspireerd te zijn door wat er in het bedrijfsleven reeds eerder was gebeurd, en daar tot verbetering van resultaten heeft geleid: de invoering van de multidivisionele organisatie structuur (M-vorm).³ Er zijn duidelijke overeenkomsten tussen deze bedrijfsstructuren en quangocratisering, zoals de scheiding van beleid en beheer (vgl. strategie en uitvoering) en het op afstand zetten van het 'hoofdkantoor' en de uitvoering (in 'divisies'). Sommige zbo's hebben zelfs expliciet de M-vorm overgenomen, zoals de raden voor rechtsbijstand, de raden voor de kinderbescherming en de Informatie Beheer (IB) Groep.

In Nederland hebben zbo's lange tijd niet of nauwelijks in de belangstelling van politiek en bestuur gestaan. Toch is al meer dan 10 jaar geleden door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

(WRR, 1983) een omvangrijk onderzoek naar de vele honderden 'organisaties in de periferie van de rijksoverheid' uitgevoerd. De bevindingen waren voor de toenmalige voorzitter van de WRR, Albeda, aanleiding tot de volgende opmerking (1986, 12-15). Hoe komt het, zo vroeg hij zich af, dat 'anno 1983 (en) geconfronteerd met circa 600 (quango's), men weinig meer van een debat' aantroft⁴ ... Is het dan een vanzelfsprekende zaak', zo vervolgde hij, 'dat niet de minister en aan hem ondergeschikte ambtenaren, maar belanghebbenden en externe deskundigen overheidsgezag uitoefenen? Ik wil hiermee niet zeggen dat er ernstige misstanden zijn, maar ik wil er alleen mijn verbazing over uitspreken dat zo weinig aandacht wordt geschonken aan de politieke context, waarbinnen het gebruik van (quango's) mogelijk is.' Van Gunsteren (1986, 35) wees reeds toen al op mogelijke problemen rondom doelmatigheid en doeltreffendheid van deze organen en hield een pleidooi de prestaties te meten. Op de vraag naar de verklaring van deze late (politieke) belangstelling gaan we hier verder niet in (zie daarvoor Leeuw, 1995).

Recent is er wel aanzienlijke belangstelling ontstaan voor verzelfstandiging in Nederland. De publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) over zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid heeft een (politieke) discussie gestart over de (on)wenselijkheid van het verzelfstandigen van tal van overheidsactiviteiten.⁵

In deze bijdrage presenteren we een empirische verkenning van quangocratisering in Nederland. Daarvoor zullen we met name gebruik maken van de gegevens zoals die door de Algemene Rekenkamer zijn verzameld over zbo's. Eerst beantwoorden we de vragen *in hoeverre* er van quangocratisering sprake is en op *welke beleidsterreinen* van de centrale overheid. Vervolgens gaan we in op de vraag wat bekend is over het feitelijk functioneren (de *performance*) van quango's. Ter afsluiting zullen we enige aandachtspunten voor verder onderzoek formuleren.

2. Quangocratisering in Nederland

Het aantal zbo's in Nederland is in deze eeuw sterk gegroeid. Op grond van cijfers van de Rekenkamer bleken er in 1993 op rijksniveau 545 van dergelijke

organisaties te bestaan. In figuur 1 is de groei van het aantal zbo's sinds 1900 weergegeven.⁶

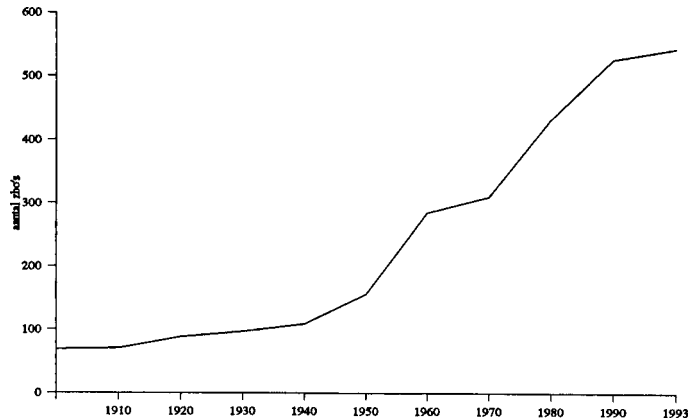
De groei van het aantal zbo's is echter niet continue. Het blijkt dat vooral in de jaren '50, '70 en '80 veel zelfstandige bestuursorganen zijn opgericht. In de jaren '50 en '70 ging het echter vooral om (grote) clusters van dergelijke organen, dat wil zeggen om meerdere organisaties die voor dezelfde taak zijn opgericht maar bijvoorbeeld in verschillende regio's werkzaam zijn, zoals de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en huurcommissies. In de jaren '80 zijn minder clusters en meer 'enkelvoudige' organisaties opgericht.

Figuur 1 heeft betrekking op zbo's die in 1993, het peiljaar van het onderzoek van de Rekenkamer, bestonden. Organen die voor 1993 zijn opgericht en inmiddels weer zijn opgeheven, ontbreken dus. Dit roept de vraag op hoe lang zbo's bestaan en of er veel worden opgeheven. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we de data van de Rekenkamer vergeleken met de bevindingen uit het eerder genoemde WRR-rapport (1983). Figuur 2 geeft de resultaten van deze vergelijking weer.

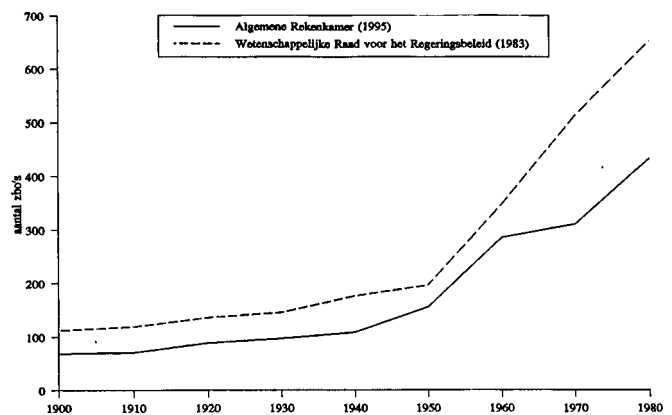
De vergelijking bevestigt de algemene trends uit figuur 1, in ieder geval tot aan het begin van de jaren '80: het aantal verzelfstandigde organen stijgt, maar met fluctuaties. Verschillen in aantallen tussen beide onderzoeken worden veroorzaakt door verschillen in gehanteerde definities. Zo zijn in het WRR-rapport diverse organisaties opgenomen die niet voldoen aan de definitie van een zbo volgens de Algemene Rekenkamer. Daarnaast zijn er verschillen tussen de rapporten in de datum van oprichting van quango's. Volgens een ruwe schatting zijn van de bijna 250 (37,5%) organisaties die *wel* in het WRR maar *niet* in het AR rapport zijn vermeld, ongeveer 75 (12%) geen zbo's maar agentschappen of staatsdeelnemingen, terwijl ongeveer 150 (22,5%) organi-

saties zijn samengegaan of zijn overgegaan in een nieuwe zbo. Ongeveer 20 (3%) organisaties zijn òf nooit echt opgericht òf inmiddels opgeheven. Samenvattend kunnen we dus concluderen dat nog geen kwart van de zbo's die in Nederland worden opgericht, in de loop der tijd van naam verandert maar wel blijft bestaan en dat slechts een miniem deel daadwerkelijk wordt opgeheven.

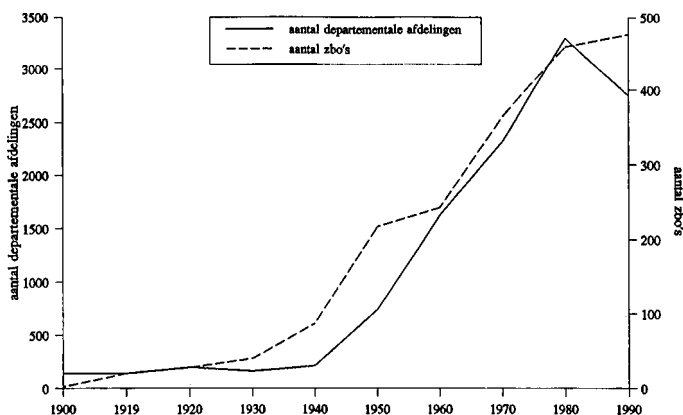
Een tweede vergelijking die we hier willen maken, betreft de groei in het aantal verzelfstandigingen in verhouding tot de groei in het aantal departementale bureaus en diensten. Die vergelijking is



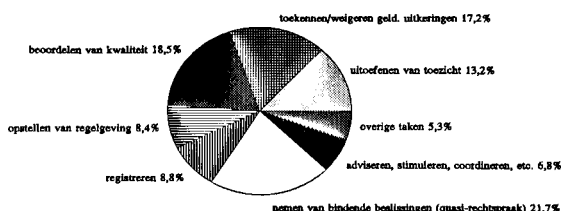
Figuur 1: Het aantal zbo's op rijksniveau in Nederland van 1900 tot 1993 (bron: Algemene Rekenkamer (1995); N=545)



Figuur 2: Het aantal zbo's in Nederland op rijksniveau van 1900 tot 1980 (bronnen: WRR (1983); N=652, en Algemene Rekenkamer (1995); N=451)



Figuur 3: Zbo's op op rijksniveau in Nederland van 1900 tot 1993 en aantal departementale afdelingen in Nederland 1900-1992 (bronnen: Carasso et al. (1994) en Algemene Rekenkamer (1995))



Figuur 4: Aantal zbo's per beleidsveld op rijksniveau in Nederland in 1993 (bron: Algemene Rekenkamer (1995); N=545)

relevant omdat ze een toets kan opleveren van de these dat door oprichting van quango's gelijktijdig een reductie in het aantal overheidsbureaus gerealiseerd zal worden. Meer quangocratisering gaat gepaard met minder bureaucrativering, zo luidt de beleidsredenering. Carasso, Koopmans, Raadschelders en Voermans (1994) hebben het aantal bureaus bij de rijksoverheid geteld dat tussen 1862 en 1992 heeft bestaan. Ze hebben daarbij gebruik gemaakt van de Staatsalmanak. Hun gegevens over groei van de omvang van de rijksoverheid hebben we vergeleken met gegevens over de stijging in het aantal zbo's. De resultaten hiervan staan in figuur 3. Duidelijk is dat tot de jaren '80 de stijging in het aantal zbo's niet heeft geleid tot een inkrimping van de omvang van

de overheidsbureaucratie (op rijksniveau).

Tot slot van deze paragraaf gaan we in op de beleidsvelden waarop zbo's actief zijn. Quangocratisering is niet beperkt gebleven tot bepaalde beleidsvelden of taken, zo blijkt uit figuur 4. De meeste van dergelijke organen zijn actief op de beleidsvelden van de ministeries van sociale zaken, justitie, landbouw, welzijn, volkshuisvesting en onderwijs.⁷

Per ministerie zijn evenwel grote verschillen aan te wijzen in de aantallen waarin deze organisaties in de loop van deze eeuw zijn opgericht. Zo zijn op de beleidsvelden landbouw, verkeer en waterstaat, welzijn en economische zaken tussen 1900 en 1993 voortdurend kleine aantallen opgericht, terwijl op de beleidsvelden sociale zaken, justitie, onderwijs en volkshuisvesting telkens in korte tijd grote clusters werden opgericht.

3. De beschikbaarheid van verantwoordingsinformatie

Zoals eerder is vermeld wordt in beleidskringen verondersteld dat verzelfstandiging leidt tot een meer efficiënte en effectieve uitvoering van publieke taken. Het zou interessant zijn om deze (beleids)veronderstelling te toetsen, temeer daar het fenomeen blijkbaar nogal omvangrijk is, zowel in aantallen organisaties als in de middelen die ermee gepaard gaan.⁸ Voor een dergelijke toetsing is in ieder geval informatie over prestaties nodig. Het rapport van de Rekenkamer heeft in kaart gebracht in hoeverre voor zbo's is *geregeld* dat dergelijke informatie beschikbaar is. Alhoewel deze organen niet in een directe hiërarchische relatie tot een minister staan, blijft er sprake van (residuele) ministeriële verantwoordelijkheid. Ook daarom is informatie over prestaties onontbeerlijk.

Op grond van gegevens die de Algemene Rekenkamer heeft verzameld uit relevante wet- en regelgeving met betrekking tot het afleggen van verantwoording over prestaties, hebben wij een *accountability* schaal geconstrueerd. Deze schaal is gestoeld op twee dimensies van accountability die Weir en

Hall (1994) eerder formuleerden: de mate waarin quango's open staan voor controles door derden ('scrutiny') en de mate van transparantie van deze organisaties voor burgers. Naarmate meer geregeld is voor een quango op deze dimensies, achten wij deze organisatie meer *accountable*. De schaal loopt van 0 (niet accountable) tot 1 (geheel accountable).⁹

Voor de constructie van de schaal hebben we 7 items uit het rapport van de Algemene Rekenkamer gebruikt (Cronbach's alfa is .77 en N=289). De eerste dimensie is geoperationaliseerd door: verplichte toezending door een orgaan aan het verwante ministerie van (1) het jaarverslag en (2) de jaarrekening, (3) verplichte goedkeuring van de jaarrekening door een accountant, (4) een algemeen inlichtingenrecht van de minister, en (5) het recht van de minister om in te grijpen bij taakverwaarlozing. De transparantie van de organisatie is geoperationaliseerd door: het bestaan van een wettelijke regeling inzake (6) de benoeming van bestuursleden en (7) het houden van openbare vergaderingen van het bestuur. De gemiddelde score op deze 7 items bepaalde de mate van accountability voor een organisatie.

In 1993 was de gemiddelde accountability van alle zbo's in Nederland .63 (standaarddeviatie .27, N=545). Deze score zegt echter nog niets over het daadwerkelijk afleggen van verantwoording. Daarom hebben we voor een aantal soorten verantwoordingsinformatie in tabel 1 op een rijtje gezet of ze verplicht zijn en, indien dat het geval is, in welke mate er aan die verplichting wordt voldaan.

Tabel 1: Overzicht van de mate waarin zbo's op rijksniveau in Nederland in 1993 verantwoording afleggen van hun prestaties (bron: Algemene Rekenkamer (1995); N=545)

	verplichte toezending door aantal zbo's (%)	informatie van zbo's (%) aanwezig op ministerie
jaarverslag	334 (63%)	256 (47%)
jaarrekening	263 (49%)	241 (44%)
goedkeuring jaarrekening door accountant	193 (36%)	186 (34%)
begroting	241 (44%)	183 (33%)
prestatie gegevens	133 (25%)	107 (20%)
evaluatie rapport	23 (4%)	4 (1%)

Uit tabel 1 blijkt dat er veelal weinig is geregeld om zbo's verantwoording te laten afleggen over hun prestaties. Uit analyses met de accountability schaal blijkt bovendien dat tussen 1900 en 1993 voor steeds minder organen de accountability wordt geregeld. Echter, voor die *minder* grote aantallen wordt *wel* *steeds méér* geregeld. Dat is overigens in tegenpraak met wat grosso modo de beeldvorming was naar aanleiding van het onderzoek naar zelfstandige bestuursorganen door de Algemene Rekenkamer. Een overheersende reactie in Haagse kringen was dat op korte termijn meer *geregeld* moest worden inzake de verantwoordingsplichten van zbo's. Onder het thema 'Herstel van het primaat van de politiek' zijn nieuwe 'aanwijzingen' opgesteld en is een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen in voorbereiding (Tolsma en Leeuw, 1995).

Verder zijn er nogal wat verschillen te constateren tussen de accountability van zbo's op verschillende beleidsterreinen. Zo is de gemiddelde score van zbo's op het beleidsterrein van economische zaken, onderwijs en wetenschappen en justitie minimaal .75, terwijl op het beleidsterrein van verkeer en waterstaat, volkshuisvesting en landbouw slechts een maximale score van .42 wordt bereikt. Momenteel hebben wij hiervoor nog geen verklaring.

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat bij 54% van de zbo's informatie over de prestaties ontbreekt of van onvoldoende kwaliteit is. Dat er weinig geregeld is, is in de reacties op het Rekenkameronderzoek in de meeste gevallen als ernstig beschouwd. Het is ongetwijfeld zo dat deze bevinding een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt over versterking van het politiek primaat. Toch is vanuit de bestuurswetenschappelijke wereld ook kritisch gereageerd op de betrekkelijke eenzijdigheid van deze bevinding. In 't Veld (1995) stelt bijvoorbeeld dat de Rekenkamer zich 'op een procedureel smalspoor beweegt'. Hij doelt daarmee op het feit dat er in het Rekenkameronderzoek alleen gekeken is naar de formele regelingen van het toezicht op en evaluatie van zbo's. Hij voegt daar aan toe dat als de Rekenkamer 'werkelijk de beleidsuitgangspunten van het kabinet ten aanzien van verzelfstandiging in doelmatigheidsonderzoek wil toetsen, zij er niet aan ontkomen kan om het vraagstuk van de culturele hybriditeit van verzelf-

standigde organisaties ook daadwerkelijk onder ogen te zien, in plaats van blind te zijn voor dat vraagstuk'. Feitelijk roept In 't Veld daarmee op *empirisch onderzoek* te doen naar quango's en hun *functioneren* in plaats van *procedures* in kaart te brengen.

Tot nu toe is er nog maar weinig gehoor gegeven aan de oproep van In 't Veld; onderzoek naar het functioneren van verzelfstandigde organen en hun prestaties is schaars (voor een voorbeeld zie het proefschrift in druk (1998) van Ter Bogt). In het recent verschenen rapport van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën over een doorlichting van alle zbo's in Nederland (Doorlichting, 1997), ontbreekt helaas informatie over de prestaties van deze organen. Toch zal naar onze verwachting de toegenomen aandacht voor dit onderwerp op termijn leiden tot meer onderzoek, ook naar de prestaties van verzelfstandigde organen. Daarbij is het echter wel van belang om op een aantal problemen te letten ten aanzien van het meten van prestaties in het algemeen en bij verzelfstandigde overheidsorganisaties in het bijzonder. Welke dat zijn, wordt in de volgende paragraaf besproken.

4. Over het meten van de performance van quango's

Blau en Meyer (1987) sluiten hun boek over bureaucratieën af met een discussie over de opkomst van de multidivisionele bedrijfsvorm. Zij menen dat deze bestuursvorm een geval van rationalisering van organisaties is, één die evenwel volgens hen beperkt zal blijven tot bedrijven die voor de markt produceren. Overheidsorganisaties zullen, omdat ze de markt en prijzen missen als indicator voor een vergelijking van prestaties van verschillende overheidsorganisaties, nooit deze vorm kunnen krijgen (Blau en Meyer 1987, 183-184). Die voorspelling komt voor Nederland in ieder geval niet uit; onze bespreking tot nu toe laat zien dat de overheid juist *wel* bezig is met het op grote schaal doorvoeren van de principes van de M-vorm. In plaats van marktinformatie wordt via prestatie-indicatoren, als een proxy voor marktinformatie (prijs, winst, waarde van aandelen, aandeel in de markt e.d.), geprobeerd vergelijkbare informatie te verkrijgen.

Toch is het niet zo dat organisaties indien ze over meer (voorzieningen voor) prestatie-indicatoren be-

schikken, ze doeltreffender en doelmatiger zijn. Die uitspraak is eerder een *common wisdom* dan een empirisch getoetste uitspraak. Tot dusverre legt slechts een minderheid van de quango's verantwoording af over de mate waarin zij hun taak vervullen. Bovendien blijken er ook onbedoelde en ongewenste neveneffecten verbonden te kunnen zijn aan het gebruik van prestatie-indicatoren (Meyer en Gupta, 1994; Smith, 1995; Leeuw, 1996). Ritualisering en proceduralisme kunnen leiden tot een 'performance-paradox': het gebruik van prestatie-indicatoren geeft een verkeerd beeld van de prestaties en kan zelfs bijdragen aan de *afname* van doelmatigheid en doeltreffendheid van organisaties (Meyer en Gupta, 1994). Prestatie-indicatoren verliezen hun waarde in de loop van de tijd, hetzij doordat mensen of organisaties hun prestaties dusdanig verbeteren dat de indicatoren geen onderscheid meer maken tussen goede en slechte prestaties, hetzij doordat mensen of organisaties de indicator ritualiseren. In dat laatste geval zijn de prestaties te eenzijdig gericht op een meetbare indicator en worden andere aspecten uit het oog verloren.¹⁰

Alhoewel deze paradox voor alle organisaties kan opgaan,¹¹ zijn overheidsorganisaties er vermoedelijk gevoeliger voor omdat deze vaak monopolist zijn (en dus marktinformatie en -prikkel ontberen) en wellicht vaak prestaties leveren die moeilijker meetbaar zijn.¹² Soms worden de averechtse effecten van dergelijke controle weer bestreden met nog meer metingen, controles en evaluaties (Ghoshal en Moran, 1996).

Bovengenoemde onbedoelde effecten lijken de verwachtingen van Blau en Meyer dus *toch* te bevestigen. Overheidsorganisaties zijn kennelijk *niet*, of althans minder, geschikt voor invoering van de M-vorm of vergelijkbare principes, en het is geenszins evident dat met de invoering daarvan de efficiency en effectiviteit gediend zijn. Wat resteert lijkt een patstelling. Of prestatie-indicatoren en M-vorm principes zijn principieel niet bruikbaar op het gebied van de overheid. Of ze zijn wel bruikbaar, maar werken niet (goed). Meer gedragswetenschappelijk onderzoek naar inhoud en werking van dergelijke indicatoren is dus nodig. Beseft moet worden dat dit een ander soort onderzoek is dan wat veelal uitgevoerd wordt als het gaat om prestatie-indicatoren (zie bijvoorbeeld diverse rapportages van het Insti-

tuut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Bonechansker en De Groot (1992), het rapport 'Doelmatig dienstverlening' van het Sociaal Cultureel Planbureau (1989), en de rapportage van de Algemene Rekenkamer over kengetallen (1987)).

5. Slot

Uit de voorgaande empirische verkenning is gebleken dat er interessante problemen verbonden zijn aan quangocratisering. Het is een inmiddels wijd verbreid fenomeen dat vooral vraagt om nadere verklaring. Bij het zoeken naar verklaringen staan verschillende problemen centraal. Wij noemen er drie.

1. Waarom worden er steeds meer publieke taken toebedeeld aan quango's? Hebben Blau en Meyer gelijk als ze stellen dat de nieuwe organisatievorm *niet* efficiënter en effectiever zal zijn, of doen quango's het juist beter dan 'ouderwetse' bureaucratieën, zoals wel wordt beweerd? Er lijkt a priori geen reden te zijn om dat laatste aan te nemen; niet alleen vanwege het ontbreken van gegevens, of de moeilijkheid van het realiseren van een goede onderzoeksopzet waarbij beide soorten organisaties vergelijkbaar worden, maar ook vanwege het optreden van de performanceparadox. Toch is daarmee het gelijk van Blau en Meyer nog lang niet bewezen.

2. Is quangocratisering een poging tot verdere rationalisering van de samenleving? Als dat zo zou zijn, zou het voor de hand liggen om te verwachten dat de omvang van de overheidsbureaucratie afneemt. De gegevens van Carasso et al. (1994) lijken dat echter tegen te spreken; tot voor korte tijd groeiden zowel het aantal bureaucratische eenheden van de rijksoverheid als het aantal quango's. De vraag kan evenwel pas beantwoord worden als we meer weten over oorzaken van beide trends.

3. Worden quango's misschien niet ingesteld uit efficiencyoverwegingen maar eerder vanwege 'nabootsing'? Er zijn aanwijzingen dat imitatie, of bedrijfscultuur, een rol speelt. Binnen bepaalde ministeries worden immers soortgelijke taken door quango's uitgevoerd en het is niet uitgesloten dat beleidmakers bij het aangeven van welke taken geschikt zijn voor quango's, hun onzekerheid proberen te reduceren door het gedrag van prestigieuze, of tenminste bekende andere eenheden te kopiëren. Dit verschijnsel wordt door DiMaggio en Powell (1983)

isomorfisme genoemd. Als quangocratisering 'slechts' imitatie is, betekent dat dan dat quango's geen efficiency- en doelmatigheidsvoordelen opleveren, maar slechts politieke, of symbolische?

Een oproep tot nader onderzoek is hier niet symbolisch bedoeld. Juist nu er nog veel variëteit is in organisatievormen binnen de overheidssector, is de situatie geschikt voor onderzoek naar de vraag of quangocratisering een ver(der)gaande vorm van rationalisering van de samenleving is. Dit geldt ook voor de vraag of quangocratisering tot een efficiëntere en effectievere uitvoering van publieke taken leidt.¹³ Dit is het terrein waarop wij ons verder richten.

Noten

1. Er zijn twee varianten van verzelfstandiging: interne en externe. Interne verzelfstandiging leidt tot het oprichten van agentschappen binnen departementen. Externe verzelfstandiging leidt tot het oprichten van zbo's. Wij richten ons alleen op de laatste variant.

2. Wie de verschillende Engelse termen op een rijtje zet, ziet dat *executive agencies* in het Verenigd Koninkrijk vaak quango's zijn, terwijl de Nederlandse agentschappen dat niet zijn. Verder doet in het Verenigd Koninkrijk de afkorting EGO de ronde (= *extra governmental organization*) en de afkorting NDPB's (= *non-departmental public bodies*).

3. Voor meer informatie over de principes en verspreiding van de M-vorm verwijzen we hier naar *The visible hand* van Chandler (1977); Armour en Teece (1978); Fligstein (1985).

4. Albada doelde op de levendige en fundamentele debatten over de verstatelijking van het economisch leven, die gevoerd werden naar aanleiding van de Wet op de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

5. Ook in het Verenigd Koninkrijk is inmiddels een discussie op gang gekomen naar aanleiding van publicaties over quangocratisering, zoals: Weir en Hall (1994) en Hall en Weir (1996) over voorwaarden waaronder quango's verantwoording afleggen; een rapport van het House of Commons Committee of Public Accounts (PAC), getiteld *The proper conduct of public business* uit 1994; een rapport van het Nolan Committee (1995) naar integriteit bij quango's en het naar aanleiding daarvan gevoerde 'Sleaze'-debat in het parlement; en de discussie over de hoogte van salarissen van bestuurders van quango's.

6. De datum van oprichting van een zbo is gelijkgesteld aan de datum van inwerkingtreding van de wetgeving waarop de organisatie is gebaseerd. Deze veronderstelling wordt gesteund door de wettelijke grondslag die (clusters van) zbo's hebben. Voor de meeste clusters gaat dit op, echter niet voor alle.

7. Sinds het peiljaar 1993 van het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn er enkele veranderingen opgetreden in de de-

partementale indeling. Deze zijn hier *niet* verdisconteerd. Bijgevolg staan er enkele (verouderde) namen van departementen in figuur 4.

8. De Rekenkamer stelde vast dat bij de 545 zbo's op rijksniveau in 1993 ruim 130.000 mensen werkten, ongeveer evenveel als op dat moment bij de centrale overheid werkzaam waren. 38 miljard van het overheidsbudget wordt besteed aan de zbo's, d.w.z. ca 18% van de rijksbegroting. Het geld dat besteed wordt *door* deze organen is vele malen groter, nl. circa 160 miljard (voornamelijk voor de sociale zekerheid).

9. Factoranalyse bevestigt dat de gebruikte items voor de schaalconstructie een hoge mate van samenhang vertonen; de factorladingen lopen uiteen van .48 tot .81 bij een eigenwaarde van de factor van 3.

10. Smith (1995) geeft een mooi voorbeeld van de performanceparadox. In Engeland mogen patiënten niet langer dan twee jaar op een wachtlijst voor een operatie staan. Deze prestatie-eis wordt behaald, maar alleen dankzij het feit dat artsen het eerste consult (waarna patiënten op de wachtlijst komen) uitstellen. De indicator heeft dus niet geleid tot een verbetering van de dienstverlening in de gezondheidszorg, hetgeen wel de bedoeling was.

11. Vgl. Ghoshal en Moran (1996, 27) die in een kritiek op de transactiekostentheorie stellen dat organisaties zoveel kunnen gaan investeren in 'formele' controles en prestatieindicatoren dat ze zich daardoor 'uit de markt' prijzen.

12. Veel collectieve goederen zijn moeilijk in meetbare termen uit te drukken. Dit heeft niet alleen te maken met de complexiteit van bepaalde producten (veiligheid, welzijn, e.d.) maar ook met het feit dat er verschillende belanghebbenden zijn betrokken bij de productie van collectieve goederen, die ieder hun eigen belangen hebben en uitkomsten nastreven. Wilson (1989) spreekt in dit verband van *contextual goals*; overheidsorganisaties hebben verschillende, en soms zelfs tegenstrijdige, doelen die het moeilijk maken *outputs of outcomes* te definiëren.

13. Dat variëteit in organisatievormen nodig is, bewijzen Armour en Teece (1978). Zij toonden aan dat de M-vorm tot meer winst voor private ondernemingen leidde, in de periode dat er nog sprake was van variëteit in bedrijfsstructuren. Dit effect kon evenwel niet meer gevonden worden toen de M-vorm het bedrijfsleven was gaan overheersen.

Referenties

- Albeda, W., 1986, 'Doelmatige bevoegdheidsuitoefening binnen de democratische rechtsstaat'. In: *WRR-Voorstudie Zelfstandige bestuursorganen*, V54, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer, 1987, *Prestatiebegroting*. Tweede Kamer, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer, 1995, *Verslag over 1994, deel III: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24130, nr. 3., Den Haag.
- Armour, H.O. en D.J. Teece, 1978, 'Organizational structure and economic performance: A test of the multidivision hypothesis'. *Bell Journal of Economics*, 9: 106-122.
- Barker, A. (red.), 1982, *Quangos in Britain*. Oxford.
- Blau, P.M. en W.M. Meyer, 1987, *Bureaucracy in modern society*. New York.
- Bogt, H.J. ter, (in druk, 1998), *Neo-institutionele economie, management control en zelfstandiging van overheidsorganisaties*. Proefschrift, Groningen.
- Boneschansker, E. en H. de Groot, 1992, *Instrumenten bij sturen op afstand*. Den Haag.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. en P. Walsh, (1991). *Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution*. Auckland.
- Carasso, L.C., Koopmans, J.M.P., Raadschelders, J.C.N. en I.F.J. Voermans, 1994, 'Organisatiedifferentiatie bij de rijksoverheid in historisch perspectief'. *Bestuurswetenschappen*, 1994, 6: 483-495.
- Chandler, A.D., 1977, *The visible hand*. Cambridge, Mass..
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell, 1983, 'The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields'. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Doorlichting (1997), *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*. Ministerie van Binnenlandse zaken, 's-Gravenhage.
- Fligstein, N., 1985, 'The spread of the multidivisional form among large firms, 1919-1979'. *American Sociological Review*, 50: 377-391.
- Ghoshal, S. en P. Moran, 1996, 'Bad for practice: A critique of the transaction cost theory'. *Academy of Management Review*, 21, 1: 13-47.
- Gunsteren, H.R. van, 1986, 'Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid'. In: *WRR-Voorstudie Zelfstandige Bestuursorganen*, V 54, Den Haag.
- Hall, W. en S. Weir, 1996, *The untouchables: Power and accountability in the quango state*. The Democratic Audit of the United Kingdom. London, Charter 88 Trust Publications.
- House of Commons Committee of Public Accounts (PAC), 1994, *The proper conduct of public business*. London, Her Majesty Stationary Office (HMSO).
- Leeuw, F.L., 1995, 'Evaluatie-onderzoek en zelfstandige bestuursorganen: Een theorie over onbedoelde gevolgen van bestuurlijke intenties'. In: H. van Gunsteren en E. van Ruyven (red.) *Koersbepaling in de ongekende samenleving*, 4: 55-72.
- Leeuw, F.L., 1996, 'Performance auditing, new public management and performance improvement: Questions and answers'. *Accounting, Auditing en Accountability Journal*, 9: 92-102.
- Meyer, W.M. en V. Gupta, 1994, 'The performance paradox'. *Research in Organizational Behavior*, 16: 309-369.
- Nolan Committee, 1995, *Standards in public life*. London, Her Majesty Stationary Office (HMSO).
- Sociaal Cultureel Planbureau, 1989, *Doelmatig dienstverlenen*. Den Haag.
- Smith, P., 1995, 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector'. *International Journal of Public Administration*, 18: 277-310.
- Tolsma, J.M.L. en F.L. Leeuw, 1995, 'Reacties op het Rekenkameronderzoek naar zelfstandige bestuursorganen en

- ministeriële verantwoordelijkheid'. *Tijdschrift Privatisering*, 3, 3:6-8.
- Ultee, W., Arts, W. en H.D. Flap, 1996, 2e ed., *Sociologie: Vragen, uitspraken, bevindingen*. Groningen.
- Veld, R.J. in 't, 1995, *Spelen met vuur: Over hybride organisaties*. Inaugurele rede Universiteit van Amsterdam. 's-Gravenhage.
- Weir, S. en W. Hall, 1994, *EGO-trip: Extra-governmental organisations in the United Kingdom and their accountability*. The Democratic Audit of the United Kingdom. Londen, Charter 88 Trust Publications.
- Wilson, J.Q., 1989, *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. USA., Basic Books Inc.
- WRR, 1983, (J.B.J.M. ten Berge, P. Haighton, P. den Hoed, H.F. Munneke en F.A.M. Stroink) *Organen en rechts-personen rondom de centrale overheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij V35, delen 1-3.