

Verzelfstandiging en het primaat van de politiek

De Britse executive agency

J. de Ridder

Dr. J. de Ridder is senior-onderzoeker bestuurskunde bij het Centrum voor Recht Beleid en Samenleving (Onderzoekschool CRBS) van de Rijksuniversiteit Groningen. Tevens is hij universitair hoofddocent bij de juridische faculteit van deze universiteit.

1. Inleiding

Tien jaar geleden, in februari 1988, verscheen het rapport van de Efficiency Eenheid van Margaret Thatcher dat de grondslag legde voor een grondige wijziging in de organisatie en het functioneren van de Britse rijksdienst, de Civil Service. Het rapport, dat de titel *Improving management in government, the next steps* droeg, bevatte een pleidooi voor een fundamentele scheiding tussen beleid en uitvoering. Volgens het rapport viel het van een minister en diens *permanent secretary* (secretaris-generaal) praktisch niet te verwachten dat zij feitelijk leiding gaven aan de grote en complexe ministeries die tezamen de rijksdienst vormden. Daarom moest de Civil Service worden opgedeeld in een klein corps van hogere beleidsambtenaren met als taak beleidsontwikkeling en beleidsadvisering aan de ministers, alsmede een groot assortiment aan nieuw op te richten eenheden, *executive agencies*. Deze agencies zouden ermee belast moeten worden om, binnen door het ministerie te stellen grenzen, de uitvoerende taken van de rijksoverheid te behartigen. Kortom, het *Next Steps Initiative* is een vorm van verzelfstandiging.

Het is de moeite waard om na tien jaar te bezien hoe deze plannen hebben uitgewerkt, zeker ook in het kader van een debat over verzelfstandiging in Nederland. Immers, veel van de dilemma's en overwegingen die men aantreft in de discussies over de inrichting van de Britse rijksdienst hebben een Nederlandse parallel. Daarenboven heeft het denken dat in *Next Steps* onder woorden werd gebracht, zeker ook in Nederland zijn invloed doen gelden. Zo ontvouwde Ritzen snel na zijn aantreden al plannen om zijn ministerie om te vormen tot een kerndepartement van enkele honderden ambtenaren met daar-

omheen een schil van verzelfstandigde diensten.² Niet veel later vinden we vergelijkbare ideeën terug in onder meer het rapport van de commissie-Wiegel.³ Ook in de feitelijke inrichting van de Nederlandse rijksdienst heeft het Britse voorbeeld onmiskenbaar zijn sporen nagelaten: er zijn in de jaren '90 nogal wat onderdelen verzelfstandigd met het doel de efficiency bij de overheid te vergroten, typisch een *Next Steps* motief.

Het doel van deze bijdrage is, na te gaan wat de gevolgen zijn van de vorm van verzelfstandiging die in het *Next Steps Report* werden aangekondigd. Om een goed beeld te krijgen van het *Next Steps* project en zijn effecten is het nuttig, om het project voor te stellen als een *institutionele verandering*.

Onder een institutie verstaan we *het ontwerp van een interactiesysteem*. Een voorbeeld van een interactiesysteem is het geheel van relaties tussen politiek en ambtelijk apparaat. Een dergelijk systeem wordt ontworpen; het ontwerp wordt neergelegd in organisatievormen, bevoegdheden en regels. Zo'n geheel van regels dat de betrekkingen tussen een aantal actoren beheerst, noemen we ook wel een institutioneel arrangement. Een institutie of institutioneel arrangement heeft gevolgen voor het gedrag van de betreffende actoren. Het instituut van de ministeriële verantwoordelijkheid bijvoorbeeld maakt het zeer onwaarschijnlijk dat een ambtenaar op eigen gezag in het parlement het woord zal voeren. Helemaal uitgesloten is dat echter niet: het gedrag van de betrokken actoren wordt door een institutie niet gedetermineerd, maar gemodificeerd. In de afwegingen van een actor verschijnen institutionele gegevens als kostenverhogende of onoverkomelijke belemmeringen en onvermijdbare verplichtingen, maar ook

als kostenverlagende mogelijkheden en hulpmiddelen. Dit heeft gevolgen voor de keuze van een gedragslijn van individuele actoren en voor de daaruit resulterende interactiepatronen. Een ambtenaar van een ministerie weet, dat hij – gegeven de in Nederland geldende regels van ministeriële zeggenschap – waarschijnlijk een hoge prijs moet betalen als hij in het openbaar afstand neemt van de beleidslijn van zijn minister. Dat zal hem er doorgaans van weerhouden zulks te doen. Het behoeft hem echter niet te beletten, zich op andere manier tegen zijn minister te verzetten.

Een *institutionele verandering* is een geconstrueerde verandering van een institutie of een institutioneel arrangement. De bedoeling ervan is dat het gedrag van de betreffende actoren zal wijzigen. Steeds doet zich daarbij de vraag voor, in hoeverre een gekozen wijziging in het institutionele kader metterdaad de verwachte gedragsverandering oplevert. Dat is de vraag die in deze bijdrage centraal staat. De institutionele verandering waar het om gaat bij verzelfstandiging is een wijziging van het institutionele arrangement betreffende de relatie tussen het politiek gezag en een ambtelijke dienst. Verzelfstandiging is er vaak op gericht de eigen handelingsruimte van onderdelen van de ambtelijke dienst te vergroten, ten einde hen in staat te stellen meer taakgericht en efficiënt te functioneren. Om redenen die nog ter sprake zullen komen wordt nogal eens aangenomen, dat een dergelijke verzelfstandiging slechts kans van slagen heeft indien de ministeriële verantwoordelijkheid voor de betreffende ambtelijke diensten wordt ingeperkt of opgeheven: een ingrijpende wijziging van het institutioneel arrangement dus.⁴ Deze veronderstelling lag aanvankelijk ook ten grondslag aan het Next Steps project. Later heeft men haar verlaten.

In onze analyse van het Next Steps project zullen we eerst nagaan wat precies het institutionele arrangement is dat werd veranderd. Vervolgens zullen we de veranderingen zelf onder de loep nemen, en daarbij bezien wat de voorgenomen institutionele veranderingen waren en welke veranderingen in het gedrag van ambtenaren en politici men daarmee beoogde te bereiken. In de derde plaats zullen we nagaan welke institutionele veranderingen zijn doorgevoerd en wat daarvan de gevolgen in termen van gedragsverande-

ring zijn geweest. Dusdoende geven we ook een toets van de veronderstelling dat beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid nodig is om een toereikende ambtelijke handelingsruimte te creëren.

2. De institutionele context

2.1 Inleiding – Waar in de hedendaagse discussie over de organisatie van de openbare dienst thema's als 'verzelfstandiging van ambtelijke diensten' of het 'herstel van het primaat van de politiek' centrale thema's zijn, zou gemakkelijk het idee kunnen postvatten dat politieke zeggenschap over het ambtelijk apparaat de natuurlijke, traditionele ordening der dingen is. Niets is echter minder waar: de klassieke bureaucratie was er niet op ingericht om politieke meesters te dienen. De grote nationale bureaucratieën van Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk en ook Engeland ontstonden uit de uitvoerende diensten die de achttiende-eeuwse vorsten tot hun beschikking hadden. In de negentiende eeuw verwierven zij allengs steeds meer zelfstandigheid ten opzichte van de vorst en veranderden zij in een autonoom staatsorgaan, belast met de juiste en onpartijdige uitvoering van wetten. De negentiende-eeuwse overheidsbureaucratie was het instrument van de rechtsstaat, dat diende voor de bewaking van de belangen van de burgerij tegenover de willekeur van de absolute vorst en diens directe dienaren, de ministers. De meest vergaande verzelfstandiging van de bureaucratie ten opzichte van de vorst vinden we Zweden, waar die autonomie al sedert enkele eeuwen in de grondwet vast ligt (Boxum 1997).

Het is gebruikelijk in dit verband te spreken over de *weberiaanse* bureaucratie, ook in de Engelse literatuur (zie Cambell en Wilson 1995). Men dreigt daardoor uit het oog te verliezen dat het rechtsstatelijk bureaucratiemodel gemeengoed was, zowel in de praktijk als onder (vooral Duitstalige) auteurs, lang voordat Weber het sociologiseerde en onderdeel maakte van zijn theorie van de rationalisering van de samenleving.⁵ Weber voegde er echter in het begin van deze eeuw iets aan toe dat door veel van zijn tijdgenoten als revolutionair werd gezien: hij bepleitte, samen met anderen, politieke zeggenschap over de staatsbureaucratie. De bureaucratische rechtsstaat diende te worden omgevormd tot een democratische rechtsstaat (Lindenlaub 1967). Langzaam aan, en

vaak met veel moeite, is de bureaucratie in de meeste landen grotendeels onder de zeggenschap van gekozen politici gebracht (Beetham 1974).⁶ Nog steeds echter is die zeggenschap niet vanzelfsprekend en evenmin is hij altijd even gemakkelijk te effectueren.

Des te belangrijker is het, om in beeld te krijgen wat nu precies het institutionele arrangement was dat onder invloed van het *Next Steps Initiative* werd aangepast. Dat is dan ook de vraag die in deze paragraaf centraal staat.

2.2 De Civil Service als overheidsbureaucratie – De Britse rijksdienst is, vergeleken met de grote continentale ambtelijke organisaties, vrij laat gebureaucratiseerd. Ontstaan uit de huishouding van de Koning was de Civil Service (net als overigens de Military Service) tot ver in de negentiende eeuw nog een traditionele organisatie. Fragmentatie,⁷ nepotisme, handel in bestuursmiddelen en particularisme waren kenmerkend voor de inrichting, amateurisme en willekeur kenmerkend voor het functioneren.⁸ Het Northcote-Trevelyan Report (gepubliceerd in 1853, ingevoerd in 1870) legde de basis voor een meer rationele bureaucratie. De eenheid van bestuur werd bevorderd onder meer met het instituut van de *Treasury Control*, voor rekrutering en promotie werd een meritstelsel met vergelijkende examens gecreëerd, en voorts werd een stelsel van ambten en rangen ingevoerd. Deze structuur zou een eeuw lang vrijwel ongewijzigd blijven voortbestaan, niettegenstaande het feit dat de bureaucratische rationalisering verre van volledig was. Daarvoor waren tenminste twee belangrijke oorzaken: het common law systeem en de Britse klassenmaatschappij.

Het common law stelsel betekende dat de binding aan de wet, het legaliteitsbeginsel, zo essentieel voor de rationeel-legale bureaucratieën op het continent, voor de Civil Service weinig betekenis had. Het juridische denken speelde een ondergeschikte rol, zeker aan de top van de organisatie (Wade en Forsyth 1994, 62). Het beginsel van gelijke behandeling, waaraan uiteraard wel veel waarde werd gehecht, moest dan ook op een andere manier dan via de binding aan de wet worden verwezenlijkt, en wel door middel van een sterk centralistische opbouw van de organisatie. De competenties van uitvoerende ambtenaren waren, anders dan in de continentale bureaucratieën, beperkt.

Een voorbeeld biedt de Dienst Invoerrechten en Accijnzen (*HM Customs and Excise*). Deze organisatie kende een territoriale spreiding in de vorm van een dertigtal Ontvangers (*Collectors*). De activiteiten op regionaal niveau bleven beperkt tot een nauwgezette toepassing van Het Boek, de omvangrijke en gedetailleerde instructies van het hoofdkantoor. Zo werd de lokale BTW-inspectie nauwkeurig geïnstrueerd omtrent het bezoeken van bedrijven, met inbegrip van het tijdstip waarop een bepaalde controle diende plaats te vinden, de hoeveelheid tijd die aan de controle moest worden besteed en de rang van de ambtenaar die de controle zou verrichten. De invoering van het *Next Steps Initiative* bij deze dienst betrof vooral het vergroten van de handelingsruimte van lokale en regionale eenheden ten aanzien van dit soort kwesties. (Colville e.a. 1993, 551).

In 1957 werden de bestuursrechtelijke gebreken van de rijksdienst blootgelegd in het Franks Report (A). Het leidde tot aanbevelingen in de richting van een *Administrative Procedures Act* naar Amerikaans voorbeeld (enigszins te vergelijken met de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht). Tot op heden echter is het Engelse administratief recht een ongeregelde en ondoorzichtige materie gebleven – *non-legalistic* zoals sommige Britse auteurs de situatie niet zonder tevredenheid kenschetsen.

De invoering van een volledig meritstelsel werd gehinderd door de geprononceerde verhoudingen in de Engelse klassenmaatschappij. De Civil Service weerspiegelde deze verhoudingen. De dienst was opgebouwd uit drie categorieën van personeel waartussen geen enkele mobiliteit bestond. De leden van de leidinggevende categorie (de *administrative class*) werden vrijwel geheel uit de aristocratie gerecrueteerd. Het waren generalisten zonder specifieke expertise en leidinggevende kwalificaties. Wat betreft het meritstelsel werd de Dienst pas aan het einde van de jaren '60 opnieuw de maat genomen, en wel in termen van het professioneel-technocratische ideaalbeeld van die tijd. Het Fulton Report (1968) bevatte zware kritiek op het rigide systeem van klassen en rangen, op het gebrek aan doorstroming en op de wereldvreemdheid en het gebrek aan professionele en leidinggevende vaardigheden in de administrative class. De aanbevelingen in het rapport betroffen o.a. de versterking van de eenheid van bestuur (door een ministerie voor de Civil Service op te richten), verbetering van het meritstelsel (opheffen van het

stelsel van klassen, benoeming en bevordering louter op basis van kwalificaties) en vernieuwing van het management (professionals in de leiding, managementopleidingen). De implementatie van het rapport is te beschouwen als de voltooiing van de bureaucratisering van de Civil Service.

Eén onderdeel van die adviezen echter, de ontwikkeling van een bedrijfsvoering overeenkomstig de normen van private ondernemingen, werd niet gerealiseerd. Het Fulton-report formuleerde ten aanzien van dit aspect een visie die pas twintig jaar later, in het Next Steps Initiative, weer nieuw leven ingeblazen zou worden. Eén citaat (par. 150), dat zo uit het Next Steps Report afkomstig zou kunnen zijn:

'Accountable management means holding individuals and units responsible for performance measured as objectively as possible. Its achievement depends upon identifying or establishing accountable units within government departments – units where output can be measured against costs or other criteria, and where individuals can be held personally responsible for their performance.'

De Fulton-commissie meende dat dergelijke 'verantwoordelijke eenheden' een formele zelfstandigheid ten opzichte van de minister zouden moeten hebben en verwees daarvoor naar het Zweedse voorbeeld. Tegelijkertijd onderkende de Commissie hier een probleem. Politieke en beleidsmatige kwesties moesten tot het domein van de ministers en het parlement blijven behoren. Hoe kon dat verenigd worden met de uit efficiencyoverwegingen geboren wens tot verzelfstandiging van overheidsdiensten? In het Fulton Report kwam men niet verder dan de aanbeveling dat nader onderzoek op dit punt gewenst was.

2.3 Ministeriële verantwoordelijkheid – De democratisering van de grote continentale bureaucratieën hielden aan het begin van deze eeuw nog een ware revolutie in, zoals we zagen. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen, met zijn lange parlementaire traditie, is de ontwikkeling van de politieke zeggenschap over de ambtelijke dienst veel meer gelijk opgegaan met de bureaucratisering van datzelfde ambtelijk apparaat. In Groot-Brittannië is het eigenlijk nooit ernstig bestreden dat de Civil Service uiteindelijk onder politiek gezag stond.

Het institutionele arrangement voor de verhoudingen tussen ambtelijke dienst en politiek gezag is, net zoals in Nederland, de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren, en net zoals in Nederland omvat deze doctrine drie elementen, namelijk de vertrouwensregel, de verantwoordingsplicht en de ministeriële zeggenschap.

De *vertrouwensregel* houdt in dat de minister in functie blijft zolang hij geacht kan worden het vertrouwen van het kabinet en de volksvertegenwoordiging te genieten. Niettegenstaande de ogenschijnlijke eenvoud van deze regel leidt hij in de praktijk tot veel verwarring, zowel hier als overzee. In Nederland bestaat nogal de neiging, vooral bij journalisten en de oppositie, om bij elke ambtelijke misstap die naar buiten komt, meteen het hoofd van de betreffende minister te eisen, 'want die is toch verantwoordelijk'. Om te onderstrepen hoezeer vaderlandse bewindslieden aan hun zetels kleven wordt in Nederland nogal eens graag verwezen naar de 'Carrington-doctrine'.⁹ Men doelt daar dan mee op het mooie gebaar van de toenmalige Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord Carrington, die de schuld op zich nam voor het feit dat Argentinië in april 1982 de Falkland-eilanden had kunnen veroveren en aftrad. Echter, in dit geval ging het niet om een minister die consequenties trok uit zijn verantwoordelijkheid voor ambtelijk falen, integendeel. Een achteraf ingesteld officieel onderzoek (Franks Report B 1983) toonde aan dat de ambtenaren het kabinet steeds omstandig hadden geïnformeerd en gewaarschuwd en alle mogelijke beleidsalternatieven hadden aangedragen. De regering-Thatcher echter had hun adviezen in de wind geslagen en ernstige taxatiefouten gemaakt. Carrington werd de zondebok die moest boeten voor een falend kabinetsbeleid.

In de Engelse literatuur noemt men doorgaans een heel ander geval als het gaat om de fundering van de politiek-ambtelijke verhoudingen, namelijk de *Crichel Down* affaire uit de jaren '50. Het ging in die zaak om de bestemming van een stuk land dat in de Tweede Wereldoorlog was genationaliseerd voor oorlogsdoeleinden. Het was na de oorlog niet aan de voormalige eigenaren teruggegeven hetgeen de regering op verwijten van hooghartigheid en despotisme kwam te staan. Volgens de officiële lezing die de regering in het parlement ten beste gaf was deze zaak vrijwel geheel door (met name genoemde)

ambtenaren behandeld. De minister van Landbouw, Sir Thomas Tugdale, nam echter alle schuld op zich en trad af. Vanaf dat moment zou de leer gelden dat de minister steeds verantwoordelijk is voor misstappen van zijn ambtenaren en daarom bij ernstig ambtelijk falen dient af te treden.

Ook het Crichton Down geval was bij nader inzien toch wat minder eenvoudig (Cambell en Wilson 1995, 265 e.v.; Jones 1987, 90). Later werd duidelijk, dat de eigenlijke reden voor het vertrek van de minister was gelegen in het gebrek aan vertrouwen binnen zijn eigen partij in zijn landbouwbeleid. Bovendien waren de ambtenaren ten onrechte van eigenmachtig optreden beschuldigd. De besluitvorming betreffende Crichton Down had onder een duidelijke politieke regie gestaan, niet van de minister maar wel van zijn staatssecretaris. Deze was steeds bij de besluitvorming betrokken geweest en had de belangrijkste keuzen persoonlijk goedgekeurd. Deze staatssecretaris behield zijn post en wist het later nog te brengen tot minister van buitenlandse zaken. Zijn naam was Lord Carrington.

Herhaaldelijk is geprobeerd de toepassing van de vertrouwensregel te normeren. Een voorbeeld van zo'n norm is *verwijtbaarheid*. In het Crichton Down geval bijvoorbeeld formuleerde de minister van justitie een dergelijke norm. Ministers zijn volgens deze regel aansprakelijk voor daden van hun ambtenaren voor zover zij voortvloeien uit of althans in de lijn liggen van instructies van de minister, dan wel niet door de minister zijn tegengesproken terwijl hij met het ambtelijk voornemen bekend was of had kunnen zijn. Ministers zijn daarentegen niet verantwoordelijk 'for the actions or policies of civil servants that they had not approved, that they would not have approved had they known about them and of which ministers could not be expected to have known' (Cambell en Wilson 265). Deze regel heeft het in Groot Britannië niet tot geldend staatsrecht gebracht. Steeds weer blijkt dat het ondoenlijk is daarvoor inhoudelijke maatstaven te formuleren.¹⁰ De vertrouwensregel geeft als enig en beslissend criterium dat een minister het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging heeft zolang de volksvertegenwoordiging niet anders heeft besloten.

De *verantwoordingsplicht* houdt in dat de minister het parlement desgevraagd onmiddellijk, volledig en zonder terughoudendheid informatie en uitleg

dient te verschaffen over al datgene wat door hemzelf of door onder zijn gezag staande ambtenaren is gedaan of besloten. In Den Haag wordt het als een politieke doodzonde beschouwd indien een minister de Kamer onvolledig inlicht. In de Nederlandse wereld van de coalitiekabinetten is het parlement doorgaans ook wel redelijk in staan om ministers aan deze regel te houden. Bovendien is er dan ook nog de wet Openbaarheid van Bestuur om onwillige ministers er aan te herinneren dat zaken zelden echt verborgen kunnen worden gehouden. In Londen daarentegen, waar de meerderheidspartij de gang van zaken in het Lagerhuis beheerst en de *Official Secrets Act* een scherm van geheimhouding vormt, lijkt een minister zich bijna naar behoefte aan zijn verantwoordingsplicht te kunnen onttrekken (Lewis and Longley 1996).

Soms wordt het te bar, zoals in het geval van wapenverkoop aan Irak tijdens de Golfoorlog. Een officieel en onafhankelijk onderzoek onder leiding van Sir Richard Scott bracht onthutsende feiten over misleiding van het parlement aan het licht. 'In the course of this inquiry', zo concludeerde Scott, 'example after example has come to light of an apparent failure by Ministers to discharge of this obligation [not to mislead the House]' (Lewis and Longley 1996, 492).

De *ministeriële zeggenschap* tenslotte houdt in dat de ambtenaren van de rijksdienst ondergeschikt zijn aan een minister, tenzij de wetgever uitdrukkelijk anders heeft bepaald. In Nederland is de toepasbaarheid van deze regel over het algemeen onomstreden: volgens de Grondwet (art. 44) staat een departement onder leiding van een minister. In Groot Britannië, met een veel langere parlementaire traditie maar zonder geschreven constitutie, moet de ministeriële zeggenschap over de Civil Service worden afgeleid uit algemene democratische beginselen, het gewoonterecht en bepalingen in bijzondere wetten (*statutes*). Er is daardoor meer ruimte dan in Nederland om die zeggenschap aan te vechten. In de literatuur wordt er bijvoorbeeld aanstoot aan genomen dat de moderne doctrine de verhouding tussen het Kabinet en de Civil Service denatureert tot een werkgevers-werknemersrelatie en dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de Civil Service als een verlengstuk van de koninklijke huishouding (Lewis

en Longley 1996). Als de term 'fictie' valt in verband met ministeriële verantwoordelijkheid gaat het doorgaans om het aspect van de ministeriële zeggenschap: het zou niet realistisch zijn om ervan uit te gaan dat een minister in staat is daadwerkelijk een departement met soms tienduizenden ambtenaren zijn wil op te leggen. Overigens heeft de regel van de ministeriële zeggenschap ook in Groot Brittannië nooit over de gehele linie van de ambtelijke dienst gegolden. We zullen nu bezien welke uitzonderingen op de regel er bestonden voordat het *Next Steps Report* verscheen.

2.4 Beperking van de politieke controle voorafgaande aan Next Steps – Hiervoor is reeds uiteengezet, dat de ministeriële zeggenschap over het ambtelijk apparaat in de Britse verhoudingen niet zo eenduidig is vastgelegd als in Nederland. Dat neemt niet weg dat over het algemeen wel een volledige zeggenschap van de minister over zijn departement wordt aangenomen – zij het met relativeringen en uitzonderingen. Er zijn twee belangrijke relativeringen van de regel alsmede twee ingrijpende uitzonderingen.

De eerste relativering vloeit voort uit de positie van de (senior) Civil Service als loyale maar onafhankelijke en onpartijdige beleidsadviseur van ministers van elke politieke kleur. Deze ambtelijke rol is in de geschiedenis van de dienst zozeer benadrukt dat daaruit een aanzienlijke feitelijke zoal niet formele autonomie voortvloeide. Ministers waren steeds zeer terughoudend om ambtenaren op hun functioneren aan te spreken, uit vrees van partijpolitieke inmenging in de politiek neutrale Civil Service te worden beschuldigd. Gevolg was dat de dienst in het algemeen zeer moeilijk van buitenaf te beïnvloeden was, hetzij door ministers hetzij door de samenleving als geheel. In de woorden van het Fulton Report (par. 25):

'One of the main troubles of the Service has been that, in achieving immunity from political intervention, a system was evolved which until recently was virtually immune from outside pressures for change. Since it was not immune from inside resistance to change, inertia was perhaps predictable.'

Geen wonder, dat de oordelen die gewezen ministers in hun memoires geven over de dienstvaardigheid en bruikbaarheid van de onder hen gestelde ambtenaren

zeer gemengde gevoelens laten zien. Thatcher had zo'n hekel aan de ambtelijke adviseurs van de dienst dat zij ze waar mogelijk ontweek en gebruik maakte van de diensten van managers uit het bedrijfsleven (Cambell en Wilson 1995, 29 e.v.).

Een tweede meer algemene relativering van de ministeriële zeggenschap betreft besluiten ter vaststelling van een rechtspositie in individuele gevallen (*judicial* en *semi-judicial decisions*). Ambtelijke diensten nemen jaarlijks miljoenen van dat soort besluiten: belastingaanslagen, vergunningen, uitkeringen enz. Hoewel dat niet in algemene zin in het Britse constitutionele systeem is vastgelegd wordt het over het algemeen uitgesloten geacht dat de ministeriële zeggenschap zich zou uitstrekken tot dit soort individuele beslissingen. Het zou leiden tot ongewenste politieke inmenging in de toepassing van wetten. Voor vier zogenoemde *non-ministerial departments* is deze vorm van zelfstandigheid in de wet vastgelegd. Het zijn de dienst der directe belastingen, de dienst der douanen en accijnzen, het openbaar ministerie en het *Serious Fraud Office*. In dit opzicht verschilt het Britse systeem weliswaar van het Nederlandse, maar niet van dat van de meeste andere westerse landen.¹¹

De eerste uitzondering op de regel betreft de staatsbedrijven (*public corporations*). Hoewel er al veel langer staatsbedrijven bestonden, kregen ze echt pas grote betekenis in de naoorlogse periode toen basis-industrieën en nutsbedrijven op grote schaal werden genationaliseerd. De toenmalige regering wilde voor die genationaliseerde ondernemingen een efficiënte bedrijfsmatige aanpak combineren met een toereikende mate van publieke controle. Men achtte de methoden van de Civil Service, financieel toezicht van het ministerie van Financiën en volledige ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement daarvoor niet geschikt. Vandaar dat er zelfstandige lichamen werden opgericht (onder de naam *board*) om de genationaliseerde industrieën te besturen. De betreffende ministers kregen bepaalde toezichts- en controlebevoegdheden ten opzichte van de *boards*, maar werden niet geacht zich met de dagelijkse gang van zaken in te laten. Dit model werd later ook toegepast bij de verzelfstandiging van onderdelen van de Civil Service waarvoor een meer bedrijfsmatig management wenselijk werd geacht,

zoals de *Atomic Energy Authority* (1954) de *British Airport Authority* (1965) en de PTT (1969). Al eerder werd de vorm van de *public corporation* benut voor publieke ondernemingen die naar hun aard geen politieke inmenging konden velen, zoals de BBC (1926). De formele ministeriële zeggenschap over de *corporations* vertoont vele varianten, maar de kern van de meeste regelingen bestaat uit twee voorzieningen. Doorgaans heeft de minister het recht van benoeming en ontslag van de leden van het bestuur. In de tweede plaats heeft de minister de bevoegdheid algemene aanwijzingen (*directions of a general character*) te geven. Het grootste deel van de staatsbedrijven is in de jaren '80 gedegenationaliseerd.

Een tweede belangrijke uitzondering op de regel van ministeriële controle betreft de *non-departmental public bodies* (ndpb), in het spraakgebruik ook wel *quango* genaamd.¹² Volgens officiële opgaven waren er in 1996 in totaal 1194 van deze zelfstandige bestuurslichamen; in 1979 waren dat er 2167. De definitie van een ndpb luidt als volgt (Pliatzky 1992): 'een lichaam dat een rol heeft in de processen van de nationale overheid, maar geen ministerie of onderdeel van een ministerie is, en dat diens gevolge in meerdere of mindere mate op armslengte van de minister functioneert'. Deze omschrijving komt naar zijn strekking geheel overeen met de in Nederland gebruikelijke definities van een zelfstandig bestuursorgaan.¹³ Net zoals in Nederland is de ministeriële zeggenschap over zo'n lichaam beperkt tot die bevoegdheden die de minister uitdrukkelijk zijn toegekend. De redenen om een taak aan een zelfstandig bestuurslichaam op te dragen vertonen eveneens veel overeenkomst met hetgeen men in Nederland daaromtrent aantreft: omdat de taak naar zijn aard geen politieke bemoeienis kan velen, omdat betrokkenen van buiten de overheid in staat te stellen om in de behartiging van de taak te participeren en om redenen van effectiviteit (Pliatzky 1992; Boxum, De Ridder en Scheltema 1989).

In Groot Brittannië is het gebruikelijk om vier categorieën van ndpb's te onderscheiden. De eerste categorie omvat 309 *Executive Bodies*: doorgaans bij wet ingesteld om een welomschreven taak uit te voeren en doorgaans toegerust met eigen personeel en een eigen organisatie. De tweede categorie zijn de

adviesorganen (*Advisory Bodies*) waarvan er in 1996 nog 674 werden geteld. De overige 211 ndpb's hebben een taak in het gevangeniswezen of in de administratieve rechtspraak.¹⁴ In de Britse politiek hebben de quango's een slechte naam gekregen. Volgens de tegenstanders maken ministers van deze bestuursvorm gebruik om hun verantwoordelijkheid te ontlopen en toch invloed uit te oefenen, om vrienden baantjes toe te schuiven en om het gezag van het parlement te ondermijnen (Pliatzky 1992). De quango's zouden tot patronage en corruptie aanleiding geven. Ondanks deze juist ook binnen de Conservatieve Partij gehoorde kritiek maakte Thatcher nog wel gebruik van quango's, bijvoorbeeld om het lokaal bestuur uit te hollen: taken werden aan de haar vaak onwelgevallige linkse gemeentebesturen onttrokken en overgeheveld naar de beter door haar te beheersen lokale *executive bodies* (Payne en Skelcher 1997). In het *Next Steps Initiative* echter is, vanwege deze slechte reputatie, geen gebruik gemaakt van deze vorm van verzelfstandiging.

2.5 Conclusie – De centrale regel van het Britse institutionele arrangement betreffende de relatie tussen de minister en zijn ambtelijke dienst is, dat de minister in beginsel volledige zeggenschap heeft over de ambtenaren van zijn departement. Deze regel kent echter een aantal belangrijke inperkingen. De Civil Service heeft zich historisch gezien een aanzienlijke feitelijke autonomie weten te verwerwen. Ook heeft de minister doorgaans geen zeggenschap over besluitvorming in individuele gevallen waarbij de rechtspositie van een individuele burger wordt vastgesteld. Voorts zijn er twee soorten publieke organisaties die buiten de structuur van de Civil Service en buiten de directe zeggenschap van een minister opereren: de *Public Corporations* (overheidsbedrijven) en de ndpb's (zelfstandige bestuursorganen). De feitelijke ministeriële zeggenschap was derhalve ook voor het Next Steps Initiative al beperkter dan de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid zou doen vermoeden.

3. Veranderingen in het institutioneel arrangement: The next steps

3.1 Inleiding – De opvattingen van de regering-Thatcher over de organisatie van de Britse rijksdienst

kunnen worden samengevat als 'het beleid van de drie E's': die van efficiency, effectiviteit en *economy* (soberheid). Bedrijfsvoering, tot dan toe in Whitehall van ondergeschikt belang geacht, moest worden verheven tot een van de belangrijkste leidinggevende activiteiten. Thatcher was ervan overtuigd, dat de Civil Service niet in staat was een dergelijke omvangrijke wijziging in cultuur en aanpak op eigen kracht tot stand te brengen. De organisatieveranderingen zouden moeten worden doorgevoerd door een nieuw opgerichte organisatie, de *Efficiency Unit*, die rechtstreeks onder de premier opereerde. De *Unit* werd vooral bemand door mensen uit het bedrijfsleven. De eerste chef van de *Unit*, vanaf 1979, was Sir Derek Rayner, een topman van de grote detailhandelsketen Marks and Spencer. Hij werd in 1983 opgevolgd door Sir Robbin Ibbs, afkomstig van de chemiereus ICI. Beiden wisten niet beter of een grote complexe organisatie werd bestuurd door gebruik te maken van divisies, unitmanagement, productverantwoordelijke eenheden en zelfs interne concurrentie.

Het eerste omvangrijke project van de Efficiency Unit was een groot aantal zogenoemde *scrutinities*, ofwel stofkamoperaties, die honderden miljoenen aan (potentiële) bezuinigingen opleverden.¹⁵ In 1982 werd een tweede stap gezet, het *Financial Management Initiative*. Dit project was bedoeld om de op zich eenmalige verworvenheden van de herovervingen een permanente grondslag te geven. Het doel ervan was de invoering van een beheerstelsel met als kenmerken onder meer: financiering van (nauwkeurig geformuleerde) taken in plaats van financiering van organisaties, meting van resultaten en uitkomsten, kritische analyse van de inzet van hulpbronnen en toepassing van systemen van kosteninformatie en -bewaking. Middelen waren o.a. delegatie van financiële bevoegdheden, budgethouders met zelfstandige financiële verantwoordelijkheid en prestatiebeloning voor managers. Ook van deze aanpak zijn in Nederland analogieën te vinden: op rijksniveau de wijzigingen van de Comptabiliteitswet (invoering van het agentschap) en op gemeentelijk niveau de ontwikkeling van de productbegroting. De Engelse poging om de bedrijfsvoering in de openbare dienst naar het voorbeeld van ondernemingen om te vormen had betrekkelijk weinig succes. De managementtechnieken uit het bedrijfsleven bleken niet zomaar te verenigen met de vereisten van politieke controle en gebonden-

heid aan de wet, die in de publieke sector bestaan. Bovendien leverde de bezuinigingsdruk nogal eens een valse efficiency op: een vermindering van kosten door een vermindering van kwaliteit en effectiviteit. (Drewry en Giddings 1995, 8)

Eind 1986 kwamen Ibbs en de premier tot de conclusie dat de succesvolle invoering van een bedrijfsmatig beheer niet mogelijk zou zijn zonder een ingrijpende structuurverandering van de Civil Service. Er waren 'volgende stappen' nodig. Deze diagnose en de bijbehorende remedie werden neergelegd in het in de inleiding genoemde *Next Steps Report*, in de Engelse literatuur ook vaak aangeduid als het Ibbs-rapport. Barrières in de bestaande structuur waren volgens dit rapport onder meer:

- * de verantwoordelijke bestuurders van de Dienst (de ministers) waren te overbelast met het politieke handwerk om effectief leiding te kunnen geven aan grote amorfes departementen;
- * het management van de Dienst bestond uit beleidsadviseurs die weinig begrip hadden van bedrijfsmatige dienstverlening;
- * de Dienst was veel te groot en veelvormig om als één organisatie te worden geleid;
- * er was nog steeds veel te weinig aandacht voor resultaten en *performance*.

De aanbevolen remedie voor al deze kwalen was de *executive agency*.

3.2 Veranderingen in het institutioneel arrangement – Wat zou er nu precies moeten veranderen met de invoering van de *executive agency*? In de eerste plaats: wat bedoelde men met een 'agency'? Volgens het *Next Steps Report* (p. 9) heeft de Civil Service twee taken: beleidsondersteuning en dienstverlening (service 'delivery'). Het grootste deel van de werkzaamheden, in termen van aantallen betrokken ambtenaren, valt onder de laatste categorie. Dat deel van de werkzaamheden nu zou voortaan in *executive agencies* moeten worden georganiseerd. Het rapport definieert ze als volgt: 'any executive unit that delivers a service for government' (par 19). Deze losse formulering is typerend voor het rapport. De rapporteurs hebben hun best gedaan zich op hoofdlijnen te concentreren en details aan de praktijk over te laten, want 'generalized solutions have been the bane of previous attempts at reform and have led to structural rigidities that are now part of the problem' (par 43).

Men voorzag dan ook een grote variëteit aan *agencies*, qua omvang, taakstelling, bevoegdheidstoedeling en zelfs plaats in de rijksdienst: 'an 'agency' of this kind may be part of government and the public service or it may be more effective outside government (par 19).

De oprichting van een *agency* zou in een aantal stappen moeten verlopen. Eerst diende de leiding van een departement een taak aan te wijzen. Vervolgens zou men een 'well defined framework' moeten opstellen, waarbinnen de *agency* zou opereren. Zo'n kader zou in elk geval het beleid, het budget, nauwkeurige doeleinden en te behalen resultaten moeten specificeren. Daarmee hoopte men twee dingen te bereiken. In de eerste plaats zou de amorfe massa activiteiten van de Civil Service worden opgesplitst in duidelijk herkenbare en af te zonderen taken. In de tweede plaats ontstond aldus een duidelijke grondslag voor de beoordeling van de prestaties van dienstonderdelen. 'The management of the agency must be held rigorously to account by their department for the results they achieve', zo luidde de formulering in het rapport (par. 20).

Een volgende vraag is, wat de verhouding van de *agency* tot de minister zou moeten worden. Zouden de *agencies* zelfstandige ('quasi-autonome') eenheden worden? Daarover is het rapport nogal tweeslachtig. In de oorspronkelijke versie van het rapport (die overigens nooit is vrij gegeven) zou volgens velen de *agency* gelijk zijn gesteld aan een ndpb, een zelfstandig bestuursorgaan dus (Plyatzki 1992, Lewis 1994, Giddings 1995).¹⁶ Na bijna een jaar van machtsstrijd in Whitehall verscheen de versie waarin het primaat van de politiek althans verbaal overeend was gebleven, naar verluid vooral op instigatie van het ministerie van financiën en van de premier zelf. De gepubliceerde versie bevat allerlei uitspraken die op een grote mate van verzelfstandiging wijzen, welke vervolgens in andere uitspraken weer enigszins teruggenomen worden. De rapporteurs hebben duidelijk gezocht naar bewoordingen waarmee een zo groot mogelijke vrijheid van handelen van de uitvoerders gecombineerd zou kunnen worden met een effectieve ministeriële controle. Bij wijze van voorbeeld twee citaten:

'The main strategic control must lie with the Minister and Permanent Secretary. But once the policy objectives and budgets within the framework are set, the management of the agency should then have as

much independence as possible in deciding how those objectives are met. (...) The presumption must be that, provided management is operating within the strategic direction set by Ministers, it must be left as free as possible to manage within that framework'. (par. 21)

'The recommendations we have made should ensure that authority and responsibility for operations will be clear and Ministers will know who is accountable to them. The confusion we observed about the role of Ministers in management should be substantially resolved. Inevitably and rightly it is open to a Minister to get involved in any part of his or her department's business, but in a well managed department this should normally only be necessary by exception'. (par. 49)

Voor het overige wordt de intentie van het rapport aangaande de zelfstandigheid van de uitvoerende onderdelen wellicht het best verwoord in de *Next Steps* leuze: 'Give the managers the freedom to manage.' De bevoegdheidstoedeling aan de managers zou niet bij wet geschieden, maar berusten op *delegation* door de minister en het departement. Nu is het begrip 'delegatie' in het Engelse publiekrecht niet zo rechtlijnig gedefinieerd: in termen van het Nederlandse bestuursrecht heeft het meer weg van 'mandaat' dan van 'delegatie' (Wade en Bradley 1993).¹⁷ Aan de formele verhoudingen tussen de politieke leiding en de ambtelijke uitvoerders zou zo gezien slechts weinig veranderen. Het bleef beperkt tot een 'administratieve decentralisatie', zoals een commentator het betitelde, een 'revolution that never was' (Lewis 1994). Als er niets aan de constitutionele verhoudingen veranderde, dan kon er onmogelijk veel veranderen in het feitelijk gedrag, zo meende menig scepticus. De regering-Thatcher echter had andere verwachtingen.

3.3 Beleidstheorie, de verwachte gevolgen – Het Ibbs-rapport is helemaal geschreven als een Blijde Boodschap, waardoor men al gauw tot de conclusie zou kunnen komen dat er geen theorie aan ten grondslag ligt, zo merkt Greer (1994) niet ten onrechte op. Vervolgens laat zij zien dat het rapport allerlei elementen bevat van het *new public management* dat op zijn beurt weer is terug te voeren op het gedachtegoed van de public choice benadering. Het is ongetwijfeld zo dat een aantal algemene gedachten uit deze stroming, die inmiddels gemeengoed

waren geworden, hun weerklank vonden in de *Next Steps* aanpak. Een centrale public choice these is bijvoorbeeld de stelling dat bureaucraten slechts hun eigen belangen najagen en daardoor de omvang van de staatsbegroting opdrijven. Van de politieke leiding, die zich laat leiden door stemmenmaximalisatie, kan geen adequate controle worden verwacht. Om de bureaucratie in toom te houden zijn marktconforme constructies nodig, zoals concurrentie tussen aanbieders van bureaucratische producten, aanbesteding en tijdelijke leveringscontracten (Niskanen 1971, Van den Doel en Velthoven 1990).

Ongetwijfeld zweeft op de achtergrond van het Ibbs-rapport het beeld van de zelfzuchtige ambtenaar die slechts met geëigende prikkels in het gareel kan worden gehouden. Door deze – ook volgens haarzelf impliciete – theoretische motieven zozeer te benadrukken, miskent Greer echter een heel andere, veel praktischer benadering die in het Ibbs-rapport dominant is. Men herinnere zich dat premier Thatcher zich voor de vergroting van de efficiency van het ambtelijk apparaat bij voorkeur bediende van topmanagers uit het bedrijfsleven. In de *Next Steps* analyses proeft men de verbazing van de ondernemer die niet kan begrijpen, waarom bij de rijksdienst niet veel meer wordt gedecentraliseerd. Waarom is in de Civil Service niet mogelijk wat in het bedrijfsleven al lang gemeengoed is: een maximale operationele vrijheid voor unit managers gepaard aan een optimale controle vanuit het centrum? In de jaren '30 reeds ontwikkelde Sloane de divisiestructuur om het General Motors imperium in de hand te kunnen houden. Sedertdien is die structuur in tal van ondernemingen verder uitgeprobeerd en uitgebouwd. Waarom dan niet in de rijksdienst? Het rapport geeft daarvoor meteen ook een verklaring, en wel een verklaring waarin een verband wordt gelegd tussen een institutioneel arrangement en het gedrag van de hoofdrolspelers. Er is een 'conventie', zo luidt het betoog in het rapport, dat de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid met zich meebrengt, dat de minister persoonlijk voor elk detail moet kunnen worden aangesproken. Daarbij komt, dat een parlementslid in het Britse districtenstelsel zich eerst en vooral als de belangenbehartiger van zijn kiezers beschouwt. Gevolg is een niet aflatende vloed van vragen. 'However detailed or trivial a decision, it may be raised with the minister by an MP,

either on the floor of the House, by a question or in correspondence' (Giddings 1994, 14). Het Ibbs-rapport noemt het voorbeeld van het ministerie van Sociale Zaken dat 15 000 brieven van MP's per jaar kreeg te verwerken, meestal over individuele gevallen. De meeste departementen hadden dan ook een piramidale structuur ontwikkeld teneinde de verwijzing van zaken naar boven en de promptie bediening van ministers voor hun parlementaire taken mogelijk te maken. Dit alles leidde tot een krampachtige centralistische regie, risicomijdend ambtelijk gedrag en uiteindelijk tot een structurele overbelasting van de ambtelijke en politieke top van het departement.¹⁸

De voorstellen uit het Ibbs-rapport strekten ertoe, dit mechanisme in één klap te doorbreken. Net als in het bedrijfsleven moesten de uitvoerende werkeenheden zelfstandig gaan functioneren, met duidelijke, zij het globale instructies vooraf en een nauwkeurige controle van de resultaten, met (positieve en negatieve) sancties, achteraf. Op die manier zou de druk om *value for money* te produceren, zoals die in het *Financial Management Initiative* was opgebouwd, effect kunnen gaan sorteren. Het FMI had er bovendien voor gezorgd dat de administratie van de Civil Service grotendeels geautomatiseerd was. Deze moderne technologie maakte het, net als in het bedrijfsleven, steeds meer mogelijk om efficiënt 'op afstand maar binnen handbereik' te sturen zonder verlies van controle. Grote databestanden en snelle gegevensverwerking leveren de bestuurder-op-afstand te allen tijde de gewenste sturingsinformatie. Loopt alles naar wens, dan kan de decentrale manager naar eigen inzicht verder. Doen zich belangrijke afwijkingen voor dan is het centrum meteen op de hoogte om desgewenst in te grijpen. Kortom, niet de structuur van de markt, maar de structuur van de grote multinational bood het voorbeeld waarnaar de Civil Service werd gemodelleerd.

Voor de problematiek van de politieke druk ten aanzien van detailkwesties had men niet direct een oplossing. Het Ibbs-rapport besteedt wel een aparte bijlage aan dit onderwerp maar die bevat hoofdzakelijk een betoog om aannemelijk te maken dat detailkwesties maar het beste rechtstreeks aan de *agencies* gesteld kunnen worden. 'We believe it is possible, for Parliament, through Ministers, to regard managers as directly responsible for operational matters and

that there are precedents for this and precisely defined ways in which it can be handled' (par. 23).

3.4 Doorgevoerde veranderingen – In hoeverre is het de Conservatieve regering gelukt de ingrijpende plannen van het *Next Steps Initiative* te verwezenlijken? Het verbazingwekkende antwoord is: volledig, en bovendien ook nog in de relatief korte tijdsspanne die in het Ibbs-rapport was voorzien. In 1992 waren er al 70 *executive agencies*, met in totaal ongeveer 200 000 medewerkers. Volgens de laatst beschikbare telling zijn er 112 eenheden met ruim 283 000 ambtenaren. (Alle medewerkers van de *agencies* hebben de status van ambtenaar behouden). Daarmee is 60 procent van de rijksambtenaren in *agencies* ondergebracht. Het aantal ambtenaren in de kerndepartementen is teruggebracht tot 23 procent (zie tabel 1).

Tabel 1: Personeel Civil Service, naar soort dienstonderdeel, per 1 oktober 1997

onderdeel	aantal	medewerkers aantal percentage	
kerndepartementen	15	108787	23
executive agencies	112	283404	60
non-ministerial departments	4	78649	17
rijksdienst totaal		470840	100

Bron: samengesteld uit gegevens ontleend aan de Cabinet Office Home Page, Internet

Alle *agencies* hebben een kaderstelling (*framework*), een vijfjaarlijks beleidsplan en een jaarplan, alles goedgekeurd door de verantwoordelijke minister. Uit de kaderstelling blijken de vrijheidsgraden die de minister bereid was te verlenen. Uit een analyse van Greer (1992) van de eerste vierendertig kaderstellende documenten komt naar voren, dat er nogal wat variatie is in de vrijheid van de manager. Alle documenten bevatten een poging om het beleidsteritorium van de *agency* af te bakenen ten opzichte van dat van de minister en het departement. Geen van de omschrijvingen kwam verder dan het onderscheid tussen 'beleid' en 'uitvoering' met als gevolg dat op dat vlak de interpretatiegeschillen voor het oprapen liggen.

Wat betreft de vrijheid van bedrijfsvoering op financieel gebied laten de documenten twee hoofd-

varianten zien: het normale comptabele stelsel en het *trading fund*. In het eerstgenoemde geval is de *agency* onderworpen aan de normale cyclus van begroting en rekening en alle controles die daarbij horen. Het *trading fund* is een financieringssysteem buiten de rijksbegroting om. Doorgaans betreft het diensten die zelffinancierend zijn uit heffingen of uit bij onderdelen van de rijksdienst in rekening gebrachte kosten. De financiële vrijheid van deze diensten (twintig van de vierendertig) is aanzienlijk.¹⁹ Een tweede door Greer gebruikte indicator voor bedrijfsmatige zelfstandigheid was de vrijheid om personeel te benoemen. In alle door Greer onderzochte documenten was de vrijheid van benoeming beperkt tot een bepaald schaalniveau. Slechts in zeven van de vierendertig gevallen kwam die vrijheid uit boven het schaalniveau van de modale ambtenaar.

Uit de beleidsplannen blijken de te verwezenlijken doeleinden en de verwachte prestaties. Cruciaal zijn de jaarlijkse *business plans* waarin het departement met de *agency* overeen komt, welke prestaties de *agency* dient te leveren en welke middelen het daarvoor beschikbaar krijgt. Eén van de voorwaarden om dit contractachtige document goed te doen functioneren is een nauwkeurige en meetbare omschrijving van de te verwezenlijken resultaten. Departementen en *agencies* hebben dan ook veel tijd gestoken in de ontwikkeling van prestatie-indicatoren (*performance indicators*) en efficiëncy-indicatoren (Carter en Greer 1993). Elk jaar worden de prestaties geëvalueerd aan de hand van de indicatoren. De resultaten van de evaluatie worden gepubliceerd en actief verspreid. Elke vijf jaar wordt de *agency* geheel doorgelicht op zijn functioneren. Voorts zijn de *agencies* onderworpen aan het toezicht van de *National Audit Office* (NAO), de Britse Rekenkamer. De NAO controleert de rekening van de afzonderlijke budgettaire eenheden (575 in 1996) en verricht, net zoals de Nederlandse Rekenkamer, jaarlijks een aantal doelmatigheidsonderzoeken (50 in 1996).²⁰ Vaak is er een duidelijke sanctionering. De leiding van de *agency*, doorgaans eenhoofdig, wordt voor een bepaalde termijn benoemd en afgerekend op de geleverde en gemeten prestaties. De hoogte van het salaris en de voortzetting van de aanstelling zijn ervan afhankelijk.

Naast het *Next Steps Initiative* zijn in het begin van de jaren '90 nog twee projecten van start gegaan die ten doel hadden de kwaliteit van het functioneren van de uitvoerende diensten te verbeteren. Het eerste project is het *Citizen's Charter*, een programma dat ten doel heeft het niveau van de publieke dienstverlening te verbeteren en meer te laten beantwoorden aan de behoeften van de afnemers. Kern ervan is, dat elk dienstonderdeel een *Charter* (Handvest) dient op te stellen waaruit blijkt welke kwaliteit van dienstverlening het publiek mag verwachten.

Tabel 2: Patient's Charter, resultaten 1994-1995

Taget	achievement (%)
personal hospital appointments: patient seen within thirty minutes	88
where operations cancelled, on day of arrival, admission within one month of cancellation	99
admission from waiting lists within eighteen months (in some cases twelve months)	
immediate assessment for accidents and emergencies	93
emergency ambulances to arrive within fourteen minutes in an urban area, within nineteen minutes in rural area	66

Bron: The British Council, Governance and Law Internet: <http://www.britcoun.org/governance/ukgov>

Er zijn inmiddels zo'n veertig handvesten op nationaal niveau. Ze worden gepubliceerd en zijn voor elke burger beschikbaar. In de Handvesten vindt men zelfopgelegde regels betreffende wachttijden, termijnen, bejegening van het publiek, openheid, de manier waarop klachten zullen worden behandeld en dergelijke. Maatstaven worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Elk jaar wordt vastgesteld in hoeverre men er in is geslaagd de gekwantificeerde doelstellingen te behalen. De resultaten worden gepubliceerd. (Zie tabel 2 voor een voorbeeld).

Critici van dit programma menen dat het tekort schiet omdat de diensten zelf mogen bepalen hoe hoog ze de lat zullen leggen. Vaak zijn de maatstaven vaag. Om aan die kritiek tegemoet te komen, en om het programma een bredere verspreiding te geven, zijn in 1997 de *Whitehall Standards of Service* afgekondigd, die gelden voor de gehele Civil Service (zie kader). Het zijn tamelijk eenvoudige en voor de hand liggende regels voor bejegening.

Whitehall Standards of Service, d.d. 1 april 1997

1. Answer your letters quickly and clearly.
2. See you within 10 minutes of any appointment you have made at our offices.
3. Provide clear and straightforward information about our services and at least one number for telephone enquiries to help you or put you in touch with someone who can.
4. Consult our users regularly about the service we provide and report on the results.
5. Have at least one complaints procedure for the services we provide and send you information about a procedure if you ask.
6. Do everything that is reasonably possible to make our services available to everyone, including people with special needs.

Een tweede punt van kritiek is, dat er meestal geen sancties zijn als de doelstellingen niet worden gehaald. Klachtenprocedures om in individuele gevallen verhaal te halen zijn vaak nog gebrekkig. Het is duidelijk dat het *Citizen's Charter* burgers in de eerste plaats beschouwt als klanten, als afnemers van publieke diensten. Geheel in de stijl van de Total Quality Management school is de gemiddelde bejegeningssprestatie dan belangrijker dan de behandeling in het individuele geval. Veel van de vereisten die men in de Handvesten vindt zouden in andere landen onderwerp zijn van rechtsbescherming tegen de overheid. Sommige juristen vinden dan ook, dat de burger meer baat zou hebben bij een goed ontwikkeld systeem van rechtsbescherming, iets wat in het Verenigd Koninkrijk nog goeddeels ontbreekt.

Het tweede aanvullend programma, dat vooral de kostenkant van de publieke dienstverlening betreft, is het in 1992 begonnen *Competing for Quality*. Onder de regels van dit programma moeten zoveel mogelijk activiteiten van de overheid worden getoetst aan de vraag of ze niet beter en goedkoper door uitbesteding geproduceerd zouden kunnen worden. In een open aanbesteding (*market testing*) moet steeds blijken in hoeverre de betreffende dienst marktconform produceert. Goedkopere aanbiedingen uit de markt moeten binnen bepaalde voorwaarden worden gehonoreerd. In 1995 rapporteerde de regering dat er in de daaraan voorafgaande drie jaar 937 activiteiten waren beoordeeld. In 498 gevallen was er sprake van *market testing*: producenten van

binnen en van buiten de dienst brachten offerte uit. In zeventig procent van de gevallen behield de dienst zelf de productie, in de andere dertig procent werd besloten tot uitbesteding. Volgens de regering leverde het alles bij elkaar een besparing op van £544 miljoen. Van alle verschillende projecten die de afgelopen tien jaar in de Civil Service zijn gestart is de *Competing for Quality* het meest rechtstreeks verwant aan de public choice benadering. Critici menen dat de nadruk te eenzijdig gelegd wordt op efficiency, waardoor zaken als kwaliteit van dienstverlening en rechtmatigheid van handelen onder druk komen te staan (Lewis en Longley 1996).

De leidende vraag van dit gedeelte was: welke veranderingen zijn er onder de vlag van het Next Steps Initiative doorgevoerd in het institutionele arrangement betreffende de Civil Service en de politieke leiding. Het antwoord op deze vraag luidt, samengevat, dat het institutionele arrangement aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan. Deze veranderingen zijn te kwalificeren als de invoering van unitmanagement met resultaatverantwoordelijke eenheden, op de wijze zoals die de voorafgaande decennia in het bedrijfsleven tot ontwikkeling is gekomen. De uitvoerende activiteiten zijn opgesplitst in nauwkeurig onderscheiden taken die zijn opgedragen aan duidelijk afgezonderde uitvoerende eenheden. De vrijheid van de manager van de uitvoerende eenheid om beslissingen te nemen zonder toestemming vooraf van hogerhand is aanzienlijk vergroot. De regels ten aanzien van de te verwachten resultaten zijn daarentegen sterk aangescherpt, alsook de controle daarop. Daarnaast zijn additionele voorzieningen in het leven geroepen om de uitvoerende eenheden tot betere prestaties te prikkelen, zoals het Kwaliteitshandvest en het systeem van Market Testing. De uitvoerende eenheden functioneren nog steeds onder de zeggenschap van een minister. Het streven is er echter op gericht ministeriële interventies in de uitvoering tot het strikt noodzakelijke te beperken. Om de druk op de ambtelijke en politieke top te verminderen is de regel ingevoerd dat vragen van parlementariërs rechtstreeks door de uitvoerende eenheid kunnen worden beantwoord.

4. De gevolgen van de institutionele veranderingen

Men kan regels veranderen, institutionele arrangementen wijzigen, maar de vraag blijft steeds of de daarmee beoogde gedragsveranderingen daadwerkelijk totstandkomen. Het centrale doel van de veranderingen was, dat de uitvoerende diensten veel meer zelf de verantwoordelijkheid zouden kunnen en moeten nemen voor de effectiviteit, de kwaliteit en de efficiency van hun dienstverlening. Uiteindelijk zou daaruit voor minder geld een betere kwaliteit resulteren. Wat is daarvan terecht gekomen?

De meeste commentatoren zijn het er over eens, dat de doelgerichtheid, het kostenbewustzijn en het kwaliteitsdenken in de Civil Service zijn toegenomen. Niettemin is het lastig om vast te stellen in hoeverre de *Next Steps* veranderingen daartoe hebben bijgedragen. In de eerste plaats werden prestaties en kosten vroeger niet of anders gemeten dan onder het huidige verhoudingen. Daardoor is een redelijke experimentele vrijwel onmogelijk (Greer 1994, 119). Ter vervanging neemt men vaak de mate waarin *agencies* aan hun huidige prestatienormen voldoen als maatstaf. Vanzelfsprekend kunnen daarmee geen harde uitspraken worden gedaan over de *verbeteringen* die *Next Steps* heeft gebracht. Een voorbeeld van de complicaties biedt de *Benefits Agency*, de dienst die alle uitbetalingen in het kader van sociale zekerheid verzorgt (Greer 1994; Fry 1997). Opgericht in 1991 is het veruit de grootste *agency* met tussen de 60 000 en de 70 000 werknemers. In de eerste drie jaar van zijn bestaan slaagde de dienst erin, de productiviteit per medewerker met twintig procent te vergroten. Het grootste deel van deze efficiencywinst moet echter worden toegeschreven aan de automatisering van de beschikkingverlening die tegelijkertijd werd doorgevoerd. Uiteraard was deze automatisering niet afhankelijk van de status van dienst, hoewel sommigen menen dat de verzelfstandigde positie van het management de snelle en doeltreffende invoering van de beschikkingenfabriek wel heeft bevorderd. Soortgelijke problemen doen zich voor bij de waardering van de Kwaliteitshandvesten en de *market testing*. Rest de getuigenissen van direct betrokkenen. Die zijn doorgaans van oordeel dat kostenbewustzijn en kwaliteitsbewustzijn de afgelopen tien jaar behoorlijk zijn toegenomen.

Een tweede punt van beoordeling is de *politieke zeggenschap* over de uitvoering. Volgens het *Next Steps* programma zou die niet moeten verminderen. De ervaringen die in de literatuur worden gerapporteerd, wijzen uit dat dat over het algemeen ook niet is gebeurd. Sterker nog, het systeem van beoordeling op basis van prestatie-indicatoren blijkt vaak een aanzienlijke versterking van de politieke controle tot gevolg te hebben gehad. Voor het eerst heeft de minister nauwkeurige cijfers over prestaties en verbeteringen in handen. Als men echter de vergroting van de handelingsvrijheid op de werkvloer als de centrale doelstelling van het programma wil beschouwen, dan heeft de verschuiving van instructie en toestemming vooraf naar controle achteraf niets verbeterd: 'central management controls having, for the most part, been replaced by oppressive systems of performance monitoring' (Fry 1997, 701). Duidelijk is wel, dat het gehalte van de formulering van te verwezenlijken doelstellingen, te behalen resultaten en prestatie-indicatoren alsmede het niveau van de prestatie-evaluaties van doorslaggevende betekenis zijn, zowel voor de feitelijk behaalde resultaten als ook voor de politieke controle daarover.

Treffend in dit verband is, dat de controlesystematiek die voor de *agencies* werd ontwikkeld, zich ook ging uitstrekken tot de vaak al veel langer bestaande zelfstandige bestuursorganen. Het departement van Cultuur bijvoorbeeld werd in 1992 speciaal opgericht om het geheel van op dit terrein actieve publieke organisaties (waaronder de rijksmuseum) aan te sturen.²¹ Onderzoek (Taylor 1997) laat zien dat de systematische inspanningen op dit terrein hebben geleid tot aanzienlijke versteviging van de positie van 'het centrum', met inbegrip van de minister, in de ontwikkeling en uitvoering van een nationaal cultuurbeleid: 'arm's length, but hands on'.

Voor wat betreft de feitelijke uitoefening van de *ministeriële verantwoordelijkheid* heeft het *Next Steps* programma een verschuiving te zien gegeven. In het verleden lag de nadruk van de *ministerial accountability* op de inlichtingenplicht, en dan vooral op het verstrekken van inlichtingen op vragen van parlementsleden inzake individuele gevallen. Onder invloed van *Next Steps* is er steeds meer nadruk komen te liggen op ministeriële aansprakelijkheid voor het algehele prestatieniveau van de onder hem

ressorterende *agencies*. Ook de parlementsleden kunnen de jaarlijkse prestatie-evaluaties lezen. Vaak hebben zij daarmee voor het eerst een instrument in handen om een algemeen beeld te krijgen van het functioneren van de openbare dienst. De ministeriële zeggenschap concentreert zich op de jaarplannen en de evaluatie daarvan. Overigens zijn ministers er, anders dan in het verleden, ook niet voor terugschrokken om verantwoordelijke managers aansprakelijk te stellen als er dingen misliepen en hen te ontslaan. Critici menen, dat de ministers zich hiermee een extra middel hebben verschaft om hun eigen verantwoordelijkheid te ontlopen. Zo zouden de problemen in het gevangeniswezen, naar aanleiding waarvan de directeur-generaal van de *Prison Service* de laan uit werd gestuurd, veroorzaakt zijn door beleidsfouten van de minister zelf (Fry 1997, 703). Al met al echter lijkt de uitoefening van de ministeriële zeggenschap en de ministeriële verantwoordelijkheid eerder versterkt dan verzwakt uit de *Next Steps* omwenteling te zijn gekomen.

Er is één thema, waaraan tijdens de voorbereiding en invoering van het Ibbs-rapport nauwelijks aandacht is besteed: de eenheid van het overheidsbeleid op nationaal niveau. Het rapport zelf merkte er slechts over op dat de voordelen van de bestaande eenheid van de Civil Service niet opwogen tegen de nadelen. 'This [unity] tends to mean that they are structured to fit everything in general and nothing in particular' (par. 11). Terwijl reorganisaties van ambtelijke organisaties doorgaans tot doel hebben de samenhang binnen het overheidsapparaat te versterken (vergeleek het werk van de commissie-Vonhoff en diens voorgangers in de Nederlandse situatie) was het *Next Steps* programma er juist op gericht de Civil Service op te delen. Inmiddels beginnen de nadelen van een gefragmentariseerde dienst door te dringen. Zo wordt in officiële commentaren de vrees geuit dat *agentification* en *market testing* zouden leiden tot juist dat onsamenhangende geheel van eigenzinnige dienstjes dat een eeuw eerder aanleiding gaf tot de hervormingen van Northcote en Trevelyan (Fry 1997, 707). Anderen werpen tegen dat de eenheid van de zeshonderdduizend ambtenaren tellende Civil Service altijd een façade is geweest waarachter zich een menigte rijkjes, culturen en belangen verschool. De *Next Steps* operatie heeft ten minste de

verdiensite dat zij deze diversiteit zichtbaar en wellicht ook beter hanteerbaar heeft gemaakt.

Een ander potentieel probleem dat het Ibbs-rapport wat losjes behandelde was de scheiding tussen beleid en uitvoering, tussen *policy* en *execution*. Theoretisch is het altijd een probleem geweest, waar de grens te trekken. Het Ibbs-rapport leunde op de veronderstelling dat het probleem zich in de praktijk wel zou oplossen. Bij de formulering van de kaderdocumenten bleek die veronderstelling niet op te gaan. De afgrenzing van het werkgebied van het kerndepartement en zijn *agencies* is dan ook doorgaans een bron van conflicten gebleven. Die conflicten gaan ten dele over de essentie van de betreffende overheidsstaken.²² De beleidsbepaling lijkt zich dan ook voor een belangrijk deel af te spelen in het grensverkeer tussen het kerndepartement en de *agency* (Greer 1994, 75).

5. Conclusies

De centrale vraag van deze bijdrage is: wat is er veranderd als gevolg van het *Next Steps Initiative*? Het algemene antwoord op die vraag luidt dat het project vrij ingrijpend is geweest voor de inrichting en het functioneren van de Engelse rijksdienst. In de eerste plaats heeft men een manier gevonden om de twee moeilijk te verenigen vereisten van politieke zeggenschap en bedrijfsmatige zelfstandigheid met elkaar in overeenstemming te brengen. De essentiële verandering in het institutionele arrangement is, dat de uitvoerende manager een veel grotere vrijheid heeft gekregen van *instructies vooraf*, maar tegelijkertijd een veel scherper controle op zijn besluiten en daden achteraf. Anders gezegd, het institutionele aangrijpingspunt voor politieke controle is voor een deel naar achteren verschoven.

In de tweede plaats zijn er redelijk wat aanwijzingen dat de kwaliteit van het functioneren van de openbare dienst is verbeterd. De handelingsvrijheid én de prikkels voor de chefs van de *agencies*, die in het beleidskader en de beleidsplannen besloten liggen, hebben de efficiency vergroot. Het systeem van prestatie-indicatoren, gekoppeld aan de kwaliteitshandvesten heeft in elk geval de houding van de ambtenaren ten opzichte van kwaliteit positief beïnvloed.

In de derde plaats is de openheid en controleerbaarheid van het functioneren van de dienst toegenomen.

Ondanks het feit dat de uitvoerende eenheden nu formeel 'op armslengte afstand' van de minister functioneren, is de zeggenschap van de minister onder de gewijzigde institutionele verhoudingen niet ondermijnd en in bepaalde opzichten zelfs versterkt.

Opvallend tenslotte is de snelheid en de volledigheid waarmee de geplande veranderingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Waar veel van dit soort projecten ergens halverwege de implementatie vast lopen, zijn de onderhavige wijzigingen consequent volgehouden.

Welke lering voor Nederland is er uit deze Britse ervaringen te trekken? Minder dan men wellicht op het eerste gezicht geneigd is te denken. De overheidsstelsels van de twee landen wijken onderling te zeer af om denkbeelden die in Londen vruchtbaar bleken zonder meer in Den Haag toe te passen. In de eerste plaats vertonen de institutionele verhoudingen van de twee landen grote verschillen. De ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële zeggenschap zijn in Nederland aanzienlijk verder doorgevoerd dan in Engeland. Nederlandse ambtenaren kunnen niet zelfstandig tekst en uitleg geven in het parlement. Britse ministers zijn lid van het parlement en daardoor waarschijnlijk minder snel de zetbaas van hun ministerie in het kabinet dan in Nederland. De Britse eerste minister heeft veel meer macht dan zijn Nederlandse collega, dank zij onder meer het districtenstelsel en de daaruit voortvloeiende eenpartijregering. Het districtenstelsel heeft ook tot gevolg dat de Engelse parlementariër veel meer dan de Nederlandse zijn heil zoekt in het uitbaten van de ministeriële inlichtingenplicht. En tenslotte is het Engelse stelsel minder legalistisch en zijn de verhoudingen tussen overheid en burger veel minder gejuridificeerd.

Voorts verschilde de uitgangssituatie waarin de Civil Service in 1988 verkeerde, toen al hemelsbreed van de toestand in de Nederlandse rijksdienst. Het Nederlandse bestuurlijke stelsel was en is gedecentraliseerder, in die zin dat de lagere overheden een groter deel van de overheidstaak voor hun rekening nemen in vergelijking met Engeland met zijn stelsel van een gesloten gemeentelijke huishouding. Daarnaast wordt in Nederland veel meer overgelaten aan het maatschappelijk middenveld. Waar in Engeland de sociale zekerheid aanvankelijk geheel uitge-

voerd werd door een reusachtig ministerie (ca 80 000 medewerkers) en thans door vier *executive agencies*, was de uitvoering in Nederland van oudsher ondergebracht bij de bedrijfsverenigingen en de gemeenten (algemene bijstand). Mede door dit soort omstandigheden was de Nederlandse rijksdienst ook tien jaar geleden zelfs naar verhouding al aanzienlijk kleiner: zo'n 160 000 ambtenaren tegen 800 000 in Groot Brittannië. Ook is de Nederlandse rijksdienst veel gefragmenteerder en pluriformer. Niet de uniformiteit maar het gebrek aan eenheid werd hier vaak als centrale probleem aangemerkt. Het systeem van de Engelse Civil Service werd daarvoor nota bene vaak als remedie voorgesteld. Gevolg is bijvoorbeeld dat de Nederlandse belastingdienst zich kon ontwikkelen tot de soepele klantgerichte organisatie die het thans is ('leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker') terwijl de Engelse Internal Revenue Service nog steeds moeizaam haar weg zoekt naar een meer open benadering van de belastingbetaler. Ook de privatisering was en is in Nederland aanzienlijk verder gevorderd. De regering-Thatcher stelde zich tot taak een enorme sector van *public corporations* terug naar de markt te brengen, waar in Nederland een beperkt aantal staatsdeelnames tegenover stond. De Nederlandse privatiseringen van de jaren '80 richtten zich op onderdelen van de rijksdienst (IJKwezen, Loodswezen, Staatsuitgeverij, Rijksinkoopbureau, Rijkscomputercentrum etc.) die in Engeland onder het *Next Steps* programma in *agencies* zijn omgezet. Niemand in Engeland heeft overwogen de uitvoering van de sociale verzekeringen te privatiseren zoals in Nederland is gebeurd. Ook was het in Nederland van oudsher veel gebruikelijker om taken uit te besteden, waardoor hier de uitbestedingsgolf die oorspronkelijk in de private sector ontstond, veel makkelijker naar de overheid oversloeg dan in Engeland.

Ondanks al deze verschillen zijn er een paar algemene lessen die uit de Britse ervaringen kunnen worden geleerd. Misschien wel de belangrijkste conclusie is, dat het bedrijfsmatige model van *unit management* ook onder het institutionele arrangement van algehele ministeriële verantwoordelijkheid kan werken. In Nederlandse publicaties is, zoals in de inleiding reeds opgemerkt, doorgaans aangenomen dat de ministeriële verantwoordelijkheid zulk een opwaartse

druk in stand zou houden dat organisatorische decentralisatie niet zou werken zonder formele verzelfstandiging. Vandaar de keuze voor het zelfstandig bestuursorgaan in gevallen als het Kadaster en de Informatie Beheergroep. De Engelse ervaringen laten zien dat de vrijheid om te managen heel goed kan samengaan met een zelfs versterkte ministeriële zeggenschap.

Het Britse experiment laat daarnaast ook zien dat het succes van het nieuwe management in belangrijke mate afhankelijk is van een consequente hantering van het systeem van prestatienormen, indicatoren en afrekenen op prestaties. Van alle veranderingen die het *Next Steps* programma met zich mee heeft gebracht is de explicitering van taken, doeleinden en kwaliteitsmaatstaven misschien wel de grootste en de meest belangrijke. Voorwaarde voor een adequate prestatiebeoordeling is een technologische infrastructuur die de gegevens daartoe kan verwerken en presenteren (Ter Bogt en Van Helden 1996). Uit de literatuur over Nederlandse verzelfstandigingsoperaties krijgt men nogal eens de indruk dat er juist op het vlak van de prestatiemeting nogal wat gebreken zijn (Ter Bogt 1998). Departementen als Onderwijs (IBG), Justitie (gevangeniswezen) en Sociale Zaken (LISV) die moeizaam zoeken naar adequate vormen van toezicht en controle op hun uitvoerders, zouden op dat vlak nog iets van hun Britse tegenhangers kunnen leren.

Noten

1. Met dank aan de sectie Bestuurskunde van de RUG voor haar commentaar en aan Avelien Kamminga voor haar bijdrage aan de verzameling van materiaal.

2. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: *Plan van aanpak reorganisatie O&W*, 28 februari 1991.

3. *Naar kerndepartementen: Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, rapport van de derde externe commissie van de bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Wiegel); Tweede Kamer 1992-1993 21427, nrs. 51 en 52.

4. De veronderstelling is in Nederland bijvoorbeeld te vinden in *Steekhoudend ministerschap*, (par. 7.5), en lag ten grondslag aan onder meer de omzetting van het Kadaster in een zelfstandig bestuursorgaan.

5. Woodrow Wilson ontleende aan deze Duitse auteurs zijn in 1887 gepubliceerde denkbeelden voor een professionalisering van de Amerikaanse publieke dienst. Ook zijn voorstel voor een scheiding van bestuur en beleid, de *policy-administration dichotomy*, baseerde hij (overigens ten onrechte) op deze literatuur. Zie Wilson 1887 (1941) alsook Martin 1988.

6. Nederland vertoont in dit opzicht overigens een ontwikkeling die afwijkt van die in de meeste Europese landen. Nederland heeft nooit een pre-weberiaanse bureaucratie gekend (Daalder 1985). Slechts een enkele organisatie met een lange staat van dienst (het Openbaar Ministerie, in mindere mate de Belastingdienst) bezit de trekken en de traditie van de klassieke bureaucratie. Zij zijn er dan ook snel bij om de eigen zelfstandigheid ten behoeve van de rechtsstaat te verdedigen tegenover dreigende inperkingen van politieke zijde.

7. In de achttiende eeuw was het bestuursapparaat sterk gedecentraliseerd in honderden kleine zelfstandige eenheden. In 1847 creëerde het Parlement (ter uitvoering van de Poor Law) de eerste grote bestuursdienst die rechtstreeks onder zeggenschap van een minister stond.

8. De burgerlijke kritiek op deze aristocratische bestuursvorm vindt men fraai vormgegeven in Thackeray's roman *Vanity fair*.

9. In 1988 bijvoorbeeld, bij de discussie over de bouwsubsidies, drong de fractievoorzitter van de VVD, Bolkestein, erop aan dat er een Nederlandse Lord Carrington zou ontstaan. Toen echter oppositieleider Heerma hem er in 1995 aan herinnerde bij een andere ministerskwesie, corrigeerde Bolkestein zichzelf: 'Er is geen Carrington-doctrine, er is alleen de grondregel van het Nederlandse staatsrecht dat de minister behoort te beschikken over het vertrouwen van de Tweede Kamer'. HdTK 1987/1988, p. 3601 en HdTK 1995/1996, p. 1282.

10. Ook in de (recente) Nederlandse parlementaire geschiedenis zijn verschillende voorbeelden te vinden van (vergeefse) pogingen om het verwijtbaarheids criterium ingang te doen vinden. De debatten daarover in het parlement en in de literatuur vertonen een opvallende gelijkheid met de Britse discussies. Zie voor het Nederlandse geval: *Steekhoudend ministerschap*, par. 2.4, alsmede Tuurenhout 1991.

11. Hiervoor werd er al op gewezen dat deze beperking van de politieke zeggenschap in Zweden zelfs in de grondwet is vastgelegd. In Nederland daarentegen is de politieke zeggenschap ook over (semi)judiciële beslissingen (onder meer van de inspecteur van belastingen) steeds opnieuw in het parlement bevestigd.

12. Quango staat voor *quasi-autonomous non-governmental organisation*. Pliatzky (1992) wijst erop, dat deze benaming in alle opzichten misleidend is. Het gaat om onderdelen van de overheid, dus *governmental*, en ze zijn werkelijk zelfstandig en niet *quasi*.

13. De in het Whitehall jargon gebruikelijke term voor verzelfstandiging is *hiving off*, een woord dat al in de jaren '50 werd gebruikt, maar nog steeds in geen enkel woordenboek voorkomt. Het begrip verwijst naar het proces van afsplitsing dat zich bij bijenvolken voordoet. Het suggereert derhalve een nogal radicale afsplitsing.

14. De cijfers zijn afkomstig uit een officiële publicatie van het Cabinet Office, getiteld *Public Bodies* 1996, te vinden op Internet onder <http://www.open.gov.uk/co>. De definities en de cijfers zijn overigens (net zoals in Nederland) nogal betrekkelijk. Zelfstandige lichamen zoals de universiteiten, die in Nederland tot de zbo's worden gerekend, vallen er in de Engelse categorisering buiten. Ook zijn alle organisaties in het verband van de National Health Service buiten de ndps's gelaten.

15. Volgens één rapport waren er in 1986 zo'n 300 *scrutinies* voltooid met een totaal van £950 miljoen aan potentiële bezuinigingen (Minogue 1997). De *scrutinies* zijn te vergelijken met de Heroverwegingen die ongeveer terzelfdertijd door het kabinet-Van Agt werden opgezet. (Herweijer 1985, hfst. 4).

16. Het oorspronkelijke Ibbs-rapport bevatte volgens Lewis (1992, 106) onder meer de aanbeveling voor een ingrijpende wijziging 'of the British Constitution, by law if necessary, to quash the fiction that ministers can be genuinely responsible for everything done by officials in their name'.

17. Zo is niet duidelijk of de delegans nog kan ingrijpen in beslissingen die krachtens delegatie zijn genomen. Naar doorgaans wordt aangenomen kan de delegerende minister nog steeds naar believen corrigeren of zelf beslissingen nemen. Daarmee heeft de beoogde bevoegdheidsoverdracht veel weg van 'contractmanagement', dat in de Nederlandse rijksdienst en vogue is. Ook dat is juridisch gezien een mandaatsconstructie.

18. In een soortgelijke analyse van de paradoxale consequenties van de ministeriële verantwoordelijkheid van de commissie-Scheltema werd dit verschijnsel aangeduid met de term 'eindstationeffect' (*Steekhoudend ministerschap*, par. 7.5).

19. Het *trading fund* houdt het midden tussen het Nederlandse agentschap (een figuur die financiële vrijheden biedt binnen het begrotingsstelsel) en de Nederlandse publieke rechtspersoon, die een grotere financiële zelfstandigheid bezit dan het *trading fund*.

20. Veel van de rapporten en andere publicaties van de NAO, met inbegrip van het Jaarverslag, zijn te vinden op Internet, <http://www.open.gov.uk/nao/>.

21. Het Department for Culture, Media and Sports, (bij oprichting nog betiteld als Department of National Heritage) vormt een beleidssysteem met 36 zelfstandige bestuursorganen. Zie www.culture.gov.uk/.

22. Voor wie enigszins vertrouwd is met de praktijk van de relaties tussen kerndepartementen en verzelfstandigde onderdelen in Nederland, zal dit een bekend beeld zijn.

Referenties

- David Beetham, 1974, *Weber and the theory of modern politics*. London.
- H.J. ter Bogt, 1998, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, diss. Groningen.
- H.J. ter Bogt en J. van Helden, 1996, 'Kontraktmanagement in der niederländischen Praxis'. In: Ulrich Mix und Michiel Herweijer (Hrsg.): *Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum*. Bremen.
- J.L. Boxum, 1997, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*. Deventer.
- J.L. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema, 1989, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*. Deventer.
- Colin Campbell en Graham K. Wilson, 1995, *The end of Whitehall: Death of a paradigm?* Oxford.

- Neil Carter en Patricia Greer, 1993, 'Evaluating agencies: Next Steps and performance indicators'. *Public Administration*, Vol. 71: 407-416
- Ian Colville, Kevin Dalton en Cyrill Tomkins, 1993, 'Cultural change in HM customs and excise: There is more to dancing than knowing the next steps'. *Public Administration* Vol. 71: 549-566
- H. Daalder, 1985, 'Sturing, het primaat van de politiek en de bureaucratische cultuur in Nederland'. In: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat, en sturing*. Zwolle.
- J. van den Doel en B.C.J. van Velthoven, 1990, *Democratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn.
- Gavin Drewry en Philip Giddings, 1995, 'The origins of the Next Steps Programme'. In: Giddings (ed.), pp. 3-18
- Pål Foss (ed.), 1995, *Economic approaches to organizations and institutions*. Brookfield (Vmt).
- Franks Report A, 1957, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries*, Cmnd 218, reprinted in Minogue 1977
- Franks Report B, 1983, *Falkland Islands Review: Report of a Committee of Privy Councillors*. London HMSO.
- Geoffrey K. Fry, 1997, 'The conservatives and the civil service: 'one step forward, two steps back'?'. *Public Administration* Vol. 75: 695-710
- Fulton Report, 1968, *The Civil Service, Vol. 1, Report of the Committee 1966-68*, Cmnd 3638, reprinted in Minogue 1977
- Philip Giddings (ed.), 1995, *Parliamentary accountability: A study of parliament and executive agencies*. Houndmills en London.
- Philip Giddings, 1995, 'Next Steps to where?'. In: Giddings (ed.), pp. 221-242
- Patricia Greer, 1992, 'The Next Steps Initiative: An examination of the agency framework documents'. *Public Administration* Vol. 70: 89-98
- Patricia Greer, 1994, *Transforming central government. The Next Steps Initiative*. Buckingham.
- M. Herweijer, 1985, *Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering*. Deventer.
- T.P.W.M. van der Krogt en C.W. Vroom, 1993, 'Overheidsmanagers, politici en de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden'. In: Y.D. Burger, M.I. Demenint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector: Tussen centrale beheersing en autonomie*. Utrecht, pp. 75-87
- Norman Lewis, 1994, 'Reviewing change in government: New public management and Next Steps'. *Public Law*, 105-113
- Norman Lewis and Diane Longley, 1996, 'Ministerial responsibility: The Next Steps'. *Public Law*, 490-507
- Dieter Lindenlaub, 1967, *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik*. Wiesbaden.
- Daniel W. Martin, 1988, 'The fading legacy of Woodrow Wilson'. *Public Administration Review*, 631-636
- Ministerie van onderwijs en wetenschappen, 1991, *Plan van aanpak reorganisatie O&W*. Den Haag, 28 februari 1991
- Martin Minogue, 1977, *Documents on contemporary British government. Vol. 1: British government and constitutional change*. Cambridge.
- Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, rapport van de derde externe commissie van de bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Wiegel); Tweede Kamer 1992-1993 21427, nrs. 51 en 52
- Next Steps Report (Ibbs Report), 1988, *Improving management in government, the next steps. Report of the Efficiency Unit*. London, HMSO.
- W.A. Niskanen, 1971, *Bureaucracy and representative government*. Chicago.
- D.P. Noordhoek, 'Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen: Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar Kwaliteitshandvesten'. *Beleidsanalyse* 93-3-4
- Teresa Payne en Chris Skelcher, 1977, 'Explaining less accountability: The growth of local quangos'. *Public Administration* Vol. 75: 207-224
- Leo Pliatzky, 1992, 'Quango's and agencies'. *Public Administration*, Vol. 70: 555-563
- Robert Pyper, 1995, 'Ministerial responsibility and Next Steps Agencies'. In: Giddings (ed.), pp. 19-32
- G.H. Scholten, 1969/70, 'De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur'. *Acta Politica*, 237-253
- W. Richard Scott, 1995, *Institutions and organizations*. Thousand Oaks (Cal).
- Steekhoudend ministerschap: Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, rapport van de eerste externe commissie van de bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Scheltema); Tweede Kamer 1992-1993 21427, nrs. 40 en 41, Den Haag, 1993
- Andrew Taylor, 1997, 'Arm's length but hands on'. Mapping the new governance: The department of national heritage and cultural politics in Britain'. *Public Administration*, Vol. 75: 441-466
- William Wade, Christopher Forsyth, 1994, *Administrative law*. (Seventh Ed.), Oxford.
- Woodrow Wilson, 1887, 'The study of administration'. *Political Science Quarterly*, 197-222 (1941: 481-506).