

Verzelfstandiging: laat duizend bloemen bloeien...!?

G.H. Hagelstein en A.M.J. Kreukels

G. Hagelstein is universitair hoofddocent bij het Centrum voor Beleid en Management van de Universiteit Utrecht. Adres: Muntstraat 2a, 3512 EV Utrecht, e-mail g.hagelstein@cbm.ruu.nl. T. Kreukels is hoogleraar planologie binnen de vakgroep Toegepaste Geografie en Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Adres: Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht, e-mail t.kreukels@frw.ruu.nl

Samenvatting

Het openbaar bestuur in Nederland kenmerkt zich door een groeiend aantal organisaties dat zich met publieke taakbeartiging in velerlei vorm en inhoud bezighoudt. Als gevolg van privatisering¹, decentralisatie, regionalisering en de introductie van marktwerking zijn er steeds meer hybride organisaties ontstaan, met name zelfstandige bestuursorganen. De organisationele verscheidenheid hiervan komt tot uitdrukking in de variëteit aan zbo's, de verscheidenheid in hun activiteiten, de verschillende niveaus van bestuur waarop ze voorkomen en de onduidelijke grensafbakening met andere publieke en private organisaties.

In deze introductie van dit themanummer staan twee vragen centraal. De eerste vraag is op welke manieren organisationele verscheidenheid, in het bijzonder met betrekking tot verzelfstandiging, kan worden waargenomen en beoordeeld. De tweede vraag is wat de resultaten zijn van recent empirisch onderzoek, ondernomen vanuit verschillende perspectieven, met betrekking tot verzelfstandiging.

1. Inleiding

Eenheid of verscheidenheid? – De appreciatie van eenheid en verscheidenheid loopt uiteen. Wat voor de één chaos is, is voor de ander subtiële ordening. Wat voor de één orde is, is voor de ander een strak keurslijf. Culturele verscheidenheid wordt in ons land op verschillende manieren gestimuleerd en ondersteund, bijvoorbeeld waar het gaat om de pers, het onderwijs en kunst en cultuur. Organisationele verscheidenheid lijkt een meer problematisch verschijnsel te zijn.

Een belangrijke achterliggende vraag voor dit themanummer is hoe organisationele verscheidenheid in het algemeen, en verzelfstandiging in het bij-

zonder, kunnen worden beoordeeld. Veel onderzoeken en rapporten leveren momenteel bouwstenen voor deze beoordeling; in deze introductie zal een aantal daarvan worden belicht. Maar een eenduidig beeld levert het vooralsnog (nog) niet op. Er is veel discussie over de feiten (de probleembeschrijving, de effecten van verzelfstandiging), de methoden van onderzoek en de waardering van de uitkomsten. Met name de Algemene Rekenkamer is een belangrijke criticaster van het verzelfstandigingsbeleid (Algemene Rekenkamer 1994/1995). Wat voor de Rekenkamer 'wildgroei' lijkt te zijn, is voor anderen 'gedifferentieerde werkelijkheid' (Kuijken 1997). Ook de OECD propageert variëteit:

'Fostering a performance-oriented culture of continuous adjustment and improvement requires dynamic and flexible implementation strategies that can be adapted by many different individuals and institutions. A "selective radical" strategy for implementation reform may be the preferred solution.' (OECD 1995, 15).

Een dergelijke ontwikkeling lijkt zich ook in het Nederlands openbaar bestuur aan het voltrekken. Twee illustraties als voorbeelden. Ten eerste is van oudsher de ministeriële verantwoordelijkheid te beschouwen als de zweeps slag voor de ambtelijke dienst. Waar die zweeps slag wegvalt en (gedeeltelijke) marktwerking daarvoor in de plaats treedt, nemen als regel de mogelijkheden voor publieke controle af. Dat levert allerlei vragen op in termen van aansturing, samenhang, verantwoording en toezicht. Verzelfstandiging vraagt ook om attitudeveranderingen bij de traditionele controleurs, de managers en de personeelsleden van verzelfstandigde organisaties. Dat dit ook kan leiden tot ongewenste

veranderingen (oneigenlijke concurrentie, corruptie, fraude) is inherent aan de ingezette verandering. De kernvraag, die door politici moet worden beantwoord, is tot hoever de publieke verantwoordelijkheid voor overheidstaken, in al zijn facetten, zich moet blijven uitstrekken. Van een systematische aanpak van deze vraag, laat staan beleid, is vooralsnog geen sprake. Nu een aantal, ook minder gunstige, effecten van verzelfstandiging zichtbaar zijn geworden, gaat deze kernvraag des te meer klemmen.

Als tweede illustratie een praktijkvoorbeeld. De verzelfstandiging in de volkshuisvestingssector en de bruteringsoperatie hebben ertoe geleid dat woningbouwcorporaties in verregaande mate een zelfstandige positie hebben verworven. Er dreigt een tweedeling tussen de rijke corporaties die geen toegelaten instelling meer willen zijn, omdat ze dan aan allerlei regels moeten voldoen, en arme corporaties. De rijke corporaties onttrekken zich daarmee aan het toezichtsregime, dat is weggehaald bij gemeenten en sinds kort is gebaseerd op prestatieafspraken, waardoor er voor het rijk niets anders overblijft dan te proberen zelf dit toezicht weer aan te trekken. Maar verdergaand rijkstoezicht is weer in strijd met het beleid juist te decentraliseren. Een ander probleem is dat voor dit rijkstoezicht momenteel de wettelijke grondslag ontbreekt. Vanuit verschillende opties doet zich hier dus een precaire situatie voor.

Meer zicht op verzelfstandiging kan antwoord geven op de vraag hoe we verzelfstandigingsprocessen, de besluiten die daaraan ten grondslag liggen en de effecten ervan kunnen beschrijven en beoordelen. Ook zullen in deze introductie en in de bijdrage van De Ridder van dit nummer vergelijkingen met andere landen worden gemaakt. De leereffecten en vragen hieruit zijn ook voor de verzelfstandigingspraktijk in Nederland relevant.

Het perspectief maakt verschil – Kenmerkend voor het vraagstuk van verzelfstandiging is dat er vanuit verschillende perspectieven, en daarop gebaseerd ook aan de hand van verschillende beoordelingscriteria, naar kan worden gekeken. De oordeelsvorming over organisationele verscheidenheid wordt daarmee vanuit zowel wetenschappelijk als meer politiek-normatief perspectief inzet van een argumentatief debat. In het debat en de afwegingen gaat het uiteindelijk om de weging en prioritering van de

normatieve en empirische bijdragen. Een deel van het debat over deze vragen wordt ook gekenmerkt door een gebrek aan kennis. Wat betekent het voor een maatschappij en de sociale verhoudingen wanneer overheidsorganisatie en -sturing een wezenlijk andere invulling krijgt? Zeker over de langetermijneffecten bestaat weinig duidelijkheid. Ervaringen uit andere bestuurlijke stelsels kunnen dan een belangrijk referentiepunt zijn.

Vanuit rechtsstatelijk perspectief kan men oordelen dat een heldere toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het gedrang komen; vanuit economisch perspectief kan men oordelen dat concurrerende vormen van beleidsuitvoering tot meer efficiëntie leidt; vanuit andere perspectieven of invalshoeken komt men weer tot andere oordelen. Elk perspectief draagt zijn deel(tje) bij aan het weergeven van een stukje van de werkelijkheid. Een werkelijkheid overigens die vergelijkbaar is met een foto van een exploderende ster: op het moment dat de foto door ons kan worden bekeken, lopen we al weer achter de feiten aan. Elke distantie en analyse kost tijd en leidt tot een vertragsingsfactor. Bij verzelfstandiging is de dynamiek overigens niet zo heftig dat oordelen op het moment van oordelen al weer achterhaald zijn. De ontwikkeling dat er steeds meer verzelfstandigde organisaties komen mag dan traag zijn, naar het zich nu laat aanzien is zij permanent. Of het moet zijn dat ook minder gunstige effecten van verzelfstandiging, en die zijn er zeker, een grotere rol gaan spelen in de discussie.

Alvorens we ingaan op het vraagstuk van verzelfstandiging willen we kort stilstaan bij enkele van deze methodische vragen als het gaat om de oordeelsvorming met betrekking tot verzelfstandiging.

2. Manieren van kijken: een ordening

Bril stuurt waarneming en oordeel – Het op verschillende manieren kijken naar verschijnselen is een aan populariteit winnende wetenschappelijke benadering. Om zicht te krijgen op de meervoudigheid van de werkelijkheid worden diverse begrippen gebruikt: benaderingen, invalshoeken, brillen, rationaliteiten, perspectieven e.a. Elk van deze aanduidingen heeft zijn eigen reikwijdte en betekenis. Gemeenschappelijk is het vertrekpunt dat het 'opzetten

van een andere bril' leidt tot een ander zicht op het object dat men waarneemt en daarmee mogelijk ook tot een ander oordeel, afhankelijk van het gehanteerde beoordelingskader. Hoe meer verschillende brillen men gebruikt, des te completer wordt het beeld van de werkelijkheid, zo lijkt de achterliggende gedachte te zijn. Modelmatig wordt deze manier van kijken gesystematiseerd met behulp van één of meer 'spanningsvelden', zijnde twee polaire begrippen aan de uiteinden van een schaal, waarop een waargenomen verschijnsel, bijvoorbeeld een organisatie, gepositioneerd kan worden.

Het aanbod van brillen – Bij het systematiseren van waarnemingen kan sprake zijn van:

1. één of meer polaire of duale ordeningen (dichotomieën): rechtmatigheid vs. doelmatigheid, norm vs. feit, publiek vs. privaat, structuur vs. cultuur, top down vs. bottom up, ontwerpen vs. ontwikkelen e.a.. Het denken in dichotomieën kan echter ook leiden tot blindheid of tot een geforceerd inpassen van wat niet goed in het duale begrippenschema past (Van Gunsteren 1994, 11). Maar het kan ook leiden tot nieuwe categorieën: wat niet duidelijk publiek of privaat is, is dan hybride (In 't Veld 1997).

2. een ordening in een krachtenveld waarbij een waarneming de resultante is van een aantal perspectieven/krachten. Een voorbeeld daarvan vormt de ordening van bijvoorbeeld de factoren ratio, macht, cultuur in een gelijkzijdige driehoek.

3. een ordening aan de hand van analyseniveaus. Dit kan betrekking op een bepaald schaalniveau zoals een indeling in systeemniveau, organisatie-niveau, groepsniveau, individueel niveau (zie Van de Graaf en Hoppe 1992, 231). Maar ook andere indelingen zijn mogelijk: een indeling in 'leerniveaus': middelen, doelen, zin/betekenis (Van Gunsteren 1994, 119) maar ook een territoriale indeling: europees, rijk, regionaal, lokaal.

4. het gebruik van modellen. Zo zijn er modellen ontwikkeld voor het beleidsproces en onderdelen daarvan, bijvoorbeeld ten aanzien van agendavorming, beleids- en besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

5. verschillende disciplines: iemands scholing en karakter (interpretatiekader) bepalen mede zijn eerste reflexen bij een waarneming. Een jurist percipieert vragen, situaties en/of problemen in juridische

zin: in termen van verantwoordelijkheid, bevoegdheid of aansprakelijkheid. Een econoom zal geneigd zijn tot een reactie in termen van kosten en baten, nut of schaarste. Een socioloog zoekt zijn eerste aangrijpingspunten in termen van interactie of macht.

Oordeelsvorming is daarmee, ook wetenschappelijk bezien, 'een kwestie van bekijken'. Wetenschappelijke oordeelsvorming en debat zijn niet mogelijk zonder explicitering van deze vertrekpunten.

Het perceptieprincipe – Percepties zijn beelden van de werkelijkheid, zoals die door actoren worden beleefd en op basis waarvan zingeving plaatsvindt en wordt gehandeld (Koppenjan en Termeer 1996, 143). Bovenstaand mechanisme, namelijk dat waarneming en oordeelsvorming worden gestuurd door de beperkingen (of de mogelijkheden) van de waarnemer, is aan te duiden als het perceptieprincipe. Het belang van dit principe wordt in de beleidspraktijk nogal eens veronachtzaamd. Het krijgen van een adequaat beeld van een bepaald fenomeen of probleem is dikwijls gebaat bij een brede insteek, dat wil zeggen vanuit meerdere invalshoeken.² Empirisch gezien is niet het meest relevant de vraag wat de *beste* bril is maar de vraag wat, gegeven de omstandigheden, de meest *zinvolle* bril is. Dat de discussie zich vaak op de eerste vraag toespitst heeft niet alleen te maken met het ook hier onvoldoende rekening houden met het perceptieprincipe maar ook met de pressie met gevestigde belangen (wetenschappelijk, politiek-bestuurlijk, maatschappelijk) en hun onderlinge rivaliteit.

Geïntegreerd kijken? – Kan op grond van het bovenstaande wellicht nog discussie ontstaan over de vraag wat de beste wijze van systematiseren is, in meer geïntegreerde manieren van systematiseren is het vertrekpunt dat de beste benadering niet bestaat. Dergelijke benaderingen nemen niet zo zeer een invalshoek, discipline of analyseniveaus als vertrekpunt maar juist het te bestuderen object in zijn relevante maatschappelijke context. Deze benaderingen zijn meer probleem- of objectgeoriënteerd en zijn, ten opzichte van meer traditionele benaderingen, meer relativerend. Het vertrekpunt dat de beste benadering niet bestaat is een vertrekpunt dat in veel multi- en interdisciplinaire benaderingen wordt gehanteerd. Er is geen sprake van een morele, weten-

schappelijke of empirische superioriteit van een bepaalde benadering.

Twee voorbeelden die ons inziens een meer geïntegreerde vorm van kijken kunnen inhouden:

1. het gebruik van metaforen. Metaforen zijn beeldspraak die berusten op vergelijking. Morgan gebruikt een aantal metaforen om 'zicht te krijgen' op organisaties. Elke metafoor ziet op of benadrukt een bepaald onderdeel van een organisatie en zijn functioneren (Morgan 1986). Het wisselen van metafoor geeft een ander beeld van 'dezelfde' organisatie.³

2. gebruikmaken van een spanningsveldenmodel. Zo'n model is opgebouwd uit een aantal factoren, die vervolgens weer per factor in een dichotomie zijn uiteengelegd. Daarmee wordt gepoogd de nadelen van een modelmatige aanpak, namelijk een te abstracte modellering van de werkelijkheid, te compenseren door via meer concrete dichotomieën aan te sluiten bij de empirische verscheidenheid. Daarmee kan het spanningsveldenmodel als een soort analysekader annex checklist dienen om tot beschrijving en diagnose te komen.

Een nadeel van een spanningsveldenmodel is dat er (ogenschijnlijk) geen archimedische punten meer in de bestuurlijke vormgeving lijken te zijn, want alles lijkt met alles samen te hangen. Dit beeld van complexe bestuurlijke verhoudingen wordt voor Nederland nog eens bevestigd door de Raad voor het openbaar bestuur in het advies *Verscheidenheid in vervlechting* (Rob 1997). De gesignaleerde dilemma's, tussen de instrumentele benadering en de procesbenadering en tussen de noodzaak van (rechts)zekerheid en de behoefte aan flexibiliteit, worden daar wel erg makkelijk afgedaan. Inherent aan deze normatieve dilemma's, in termen van spanningsvelden, is namelijk *niét* dat de balans naar de ene of de andere kant van een pool doorslaat, maar dat er een evenwichtspunt op het continuüm of de continua wordt gevonden. Wie spanningsvelden wil *oplossen*, zoals de Raad voor het openbaar bestuur lijkt te willen, doet geen recht aan het karakter van het spanningsveldenmodel en ook niet aan de bestuurlijke empirie.

Balans – De wetenschappelijke bijdrage aan het bestuderen van organisatieverschijnselen, zoals verzelfstandiging, behoort gelegen te zijn in het be-

schrijven en verhelderen van de te gebruiken en gebruikte invalshoeken en methoden en de gevolgen daarvan voor de gevonden resultaten. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat een complex vraagstuk als verzelfstandiging op deze plaats ook niet volledig behandeld kan worden.

In het tweede deel van deze introductie wordt eerst de plaats van verzelfstandigde organisaties in het openbaar bestuur geschetst. Vervolgens volgt een beknopte beschrijving van recent empirisch onderzoek naar vragen met betrekking tot verzelfstandiging. Tot slot worden de bijdragen aan dit thema-nummer ingeleid.

3. Plaatsbepaling van verzelfstandigde organisaties

Opmars functioneel bestuur – Traditioneel gaat in Nederland veel aandacht uit naar de politiek gelegitimeerde bestuursorganen: parlement en regering, Provinciale Staten en gemeenteraden. Zij zijn de klassieke behartigers van de algemene, territoriaal bepaalde, overheidstaken in onze representatieve democratie. Er zijn ook bestuursorganen die een met een bepaald onderdeel van overheidszorg zijn belast (waterschappen, politiekorpsen, universiteiten). Dit zijn functionele bestuursorganen. Ondanks het kabinetsbeleid dat bij het overdragen van taken en bevoegdheden territoriale decentralisatie de voorkeur verdient boven functionele decentralisatie heeft de laatste vorm een hoge vlucht genomen. Om uiteenlopende redenen worden steeds meer (delen van) overheidstaken, tot voor kort behartigd door het algemeen-territoriaal bestuur, aan andere, publiek- en privaatrechtelijke organisaties overgedragen. Functionele decentralisatie kan dan ook worden omschreven als het opdragen van publieke taken aan functionele, tot het openbaar bestuur behorende zelfstandige bestuursorganen, alsmede als het overlaten van taken aan maatschappelijke organisaties als middel om tot spreiding van verantwoordelijkheden in de samenleving te komen.

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) komen tot stand langs de weg van verstatelijking van het particulier initiatief (scholen, ziekenhuizen, woningbouwcorporaties) dan wel via het op afstand zetten van organisaties, of onderdelen daarvan, van de rijks-, provinciale of gemeentelijke overheid.

Als gevolg van het verzelfstandigingsbeleid, maar wat is beleid, zijn nu velerlei soorten en vormen van organisaties herkenbaar: deze organisaties worden onder de noemers gebracht van 'zelfstandige bestuursorganen', ook aangeduid als 'functioneel bestuur' (Hagelstein 1995, 265 e.v.). Kenmerkend voor deze functionele organisaties is dat zij zich bezighouden met een specifiek deel van een overheids-taak (toezicht, uitvoering) op een nader bepaald taakgebied (sectoraal of territoriaal) en op (enige) afstand van de overheid. Het aantal zelfstandige bestuursorganen is het laatste decennium aanmerkelijk toegenomen (zie Van Thiel e.a. in dit nummer). Het precieze aantal laat zich, mede als gevolg van definitieproblemen, niet precies vaststellen.⁴ Ook de motieven waarom zbo's worden ingesteld lopen uiteen. Boxum c.s. hebben deze motieven herleid tot drie typen zbo's: het belanghebbenden-type, het onafhankelijken-type en het deskundigen-type (Boxum e.a. 1989), de Algemene Rekenkamer kwam tot een zesdeling (Tolsma e.a. 1995).

Verzelfstandiging en politieke verantwoordelijkheid – Kenmerkend voor externe verzelfstandiging is de inkrimping van de politieke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen in de zbo. De politieke verantwoordelijkheid beperkt zich tot de in de regelgeving neergelegde bevoegdheden, zoals veel politici zich pas vaak achteraf realiseren wanneer ze geconfronteerd worden bijvoorbeeld met sterk stijgende tarieven van een in hun ogen (nog) publieke voorziening (kabelnetten, telecommunicatie, openbaar vervoer). Via prijs- en prestatieafspraken moet dan naar nieuwe evenwichten worden gezocht.

De kiem van de meeste vragen, en ook van de gesignaleerde problemen, ligt juist in de zelfstandigheid van deze organisaties. Ambtelijke organisaties moeten markt- en klantgericht gaan werken, ambtenaren worden ondernemer of moeten voor ondernemer gaan spelen, hiërarchische verhoudingen maken plaats voor horizontale netwerken, prestatieafspraken laten uitvoeringsorganisaties meer ruimte en creativiteit voor eigen invulling. De gevolgen van de marktactiviteiten of marktgeoriënteerde prikkeling van publieke organisaties zijn in dan ook diverse opzichten merkbaar (Quarles van Ufford e.a. 1998). Dat geldt niet alleen voor gehanteerde begrippen en jargon (ambtenaar als publiek ondernemer, publiek

ondernemerschap etc. (Noordegraaf e.a. 1995), maar ook voor door noties van markt en ondernemerschap geïnspireerd gedrag. Zo komt het meer dan in het verleden voor dat politieagenten burgers, die aangifte willen doen van een overtreding of misdrijf, adviseren maar geen aangifte te doen. De verklaring hiervoor is dat meer veelal moeilijk oplosbare aangiften zoals fietsendiefstal, bedreiging of molest, het streefpercentage van het korps in gevaar brengt. En het niet realiseren van het afgesproken streefpercentage, en dus het niet halen van de afgesproken prestatie, kan weer consequenties hebben voor bijvoorbeeld de financiering van het korps. Waarmee publieke prestatieprikkels als deze, bedoeld als middel, uiteindelijk in de staart van het lokale veiligheidsbeleid, het beoogde doel, bijten. En dit doet zich voor in een tijd van ook op dit terrein ongekende informatietechnologische mogelijkheden.

Toenemende marktorientatie in de publieke sector leidt dan ook tot diversificatie van belangen en een spanningsverhouding tussen politiek verantwoordelijke politici en resultaatverwoordelijke managers van verzelfstandigde organisaties (Commissie Sint 1994). De problemen tussen de korpschefs van politie van de grote steden en de verantwoordelijke ministers zijn daarvan maar één voorbeeld.

Als gevolg van de organisatie-structurele componenten van verzelfstandiging vinden er ook heel wat veranderingen plaats in organisatieculturele zin. Het is deze wisselwerking tussen structuur en cultuur die het proces van verzelfstandiging, de *performance* van verzelfstandigde organisaties en de effecten ervan tot interessante objecten van studie maakt. Een meer normatieve vraag blijft hoe deze organisationele diversiteit gewaardeerd moet worden. Veelal is die waardering hetzij normatief gefundeerd (in beginselen, structuurprincipes, grondslagen etc.), dan wel gerelateerd aan het oordeel over concrete verschijningsvormen, bijvoorbeeld de performance van zbo's of de effecten ervan in het gedrag van werknemers.

Hieronder wordt ingegaan op de resultaten van enkele empirische onderzoeken naar vragen met betrekking tot verzelfstandiging.

4. Empirie vanuit drie perspectieven

Met de groei van het aantal en de betekenis van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) nemen ook de vragen toe. Er is inmiddels redelijk wat literatuur en onderzoek voorhanden, waarin wordt ingegaan op vragen en problemen aangaande verzelfstandiging. In onderstaand overzicht is gekozen voor een indeling vanuit een juridisch, economisch en bestuurskundig perspectief. Ook andere perspectieven blijven, indachtig het perceptieprincipe, mogelijk.⁵

Het juridisch perspectief – Het juridisch perspectief baseert zich op de conceptie van rechtseenheid. Daaruit hebben zich op verschillende terreinen algemene beginselen ontwikkeld (gelijke behandeling van gelijke gevallen, verbod van willekeur e.a.). Met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur zijn die beginselen in de regelgeving verankerd, zoals het decentralisatiebeginsel. De interpretatie van die beginselen kan echter naar tijd en plaats verschillen.

Met betrekking tot verzelfstandiging doen zich op juridisch terrein vragen voor met betrekking tot de toelaatbaarheid van rechtsvormen. Mogen overheidszaken zonder beperkingen in publiek- en/of privaatrechtelijke vorm worden vormgegeven? Wat is nog de betekenis in dit verband van de klassieke twee-wegenleer? Dat zbo's zich de facto in allerlei juridische verschijningsvormen voordoen is een feit. Maar of dit ook mag en vanuit juridische optiek gewenst is, is een andere vraag. Zijlstra betoogt in zijn bijdrage in dit nummer dat verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm onrechtmatig is (zie ook Zijlstra 1997).

Ook Graat verrichtte onderzoek naar de juridische vormgeving van particuliere organisaties die een essentiële rol spelen in de publieke taakbehartiging (Graat 1997). Daaronder vallen de organisaties die werkzaam op het grensvlak van publiek en privaat. Graat duidt deze aan met de term 'maatschappelijk bestuur'. Deze organisaties zijn via wet- en regelgeving en met name via de bekostiging nauw aan de overheid verbonden (scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen etc.). Via een model van rechtsbetrekkingen wordt de specifieke plaats van deze organisaties, in relatie tot overheid en cliënten, in kaart gebracht. Hij geeft echter niet aan op welke wijze

deze rechtsbetrekkingen zich dan verhouden of zouden moeten verhouden tot de bestuurlijke organisatie.

Boxum hanteert, meer dan Graat, een regulerende invalshoek. Zijn voorstel om de ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen in het staatsbestel in te kaderen is geïnspireerd door juridische argumenten: het primaat van de wetgever, een systematisch en doorzichtig organisatierecht, een duidelijke positie van de minister en de daarmee verbonden democratische controle en tot slot een adequate controle op (bestuurders van) zelfstandige bestuursorganisaties. Boxum bepleit algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen op rijksniveau: de combinatie van de via de algemene wet aan de minister toegekende bevoegdheden en een eigen verantwoordingsplicht van zelfstandige bestuurders creëert volgens Boxum geen onwerkbaar scheidingen. Het biedt ministers, in vergelijking met een meer hiërarchische opbouw van het bestuursapparaat, betere mogelijkheden voor het bepalen van eigen prioriteiten. En die mogelijkheden hebben ministers nodig om er voor te zorgen dat het centrale bestuursapparaat 'goed loopt' (Boxum 1997, 304-305). Boxum baseert zich daarbij op de ervaringen die in Zweden met dit model zijn opgedaan. Met zijn studie geeft hij een aanzet voor de ontwikkeling van de zelfstandige bestuursvorm als eigensoortige rechtsfiguur. Een eerste aanzet daarvoor is al eerder gegeven in de Aanwijzingen voor de oprichting van zelfstandige bestuursorganen.⁶ Ook heeft inmiddels een doorlichting van de bestaande zbo's plaatsgevonden, met daaraan verbonden het voornemen te komen tot een verbetering van de bestuurlijke vormgeving.⁷

In de juridische bijdragen staat vooral de vraag centraal hoe zelfstandige bestuursorganen moeten worden ingekaderd of gereguleerd. De vraag van eenheid of verscheidenheid is in volle omvang aan de orde: moeten zbo's niet een veel duidelijker positie krijgen in het constitutioneel bestel? Maar ook onder juristen is er verschil van mening over het antwoord op de vraag in hoeverre, en op welke punten, eenvormigheid voor zbo's wenselijk is (zie de standpunten in de preadviezen en het verslag van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) van 1997). Er zijn meer voorstanders van 'ontvlechting' dan van 'vervlechting'; men ziet meer in een duidelijke indeling van zbo's in publieke dan wel private

rechtsvormen dan in het accepteren, laat staan reguleren, van mengvormen ofwel hybriden.

Deze vasthoudendheid van juristen aan hun normatieve vertrekpunten en duale gedachteschema's valt te waarderen. De vraag is wel hoe lang die vasthoudendheid moet worden gekoesterd, wanneer de bestuurlijke en zelfs de juridische empirie (in de vorm van gedogen, convenanten, alternatieve vormen van geschilbeslechting etc.) duidelijk andere wendingen nemen.

Juristen hebben veel minder aandacht voor de vraag hoe de aansturing van dergelijke 'zelfstandige' organisaties moet plaatsvinden; een vraag die vooral voor bestuurskundigen een aardige kluif is. Voor economen ligt het accent vooral op de vraag wat de economische effecten van verzelfstandiging zijn.

Het economisch perspectief – Tot voor kort ontbrak het inzicht in de economische effecten van verzelfstandiging. Sinds kort is dat inzicht gegroeid door drie onderzoeken, namelijk van IOO bv en EIM, de Algemene Rekenkamer en Ter Bogt.

Uit de studie *Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten*, uitgevoerd door IOO bv en EIM blijkt dat op macroniveau de marktactiviteit van publieke organisaties te leiden tot forse welvaartsverliezen. In 1996 bedroegen de totale economische effecten van concurrentievervalsing door publieke ondernemingen naar schatting 3,5 tot 6,1 miljard gulden. In het onderzoek is een poging gedaan de economische effecten die het gevolg zijn van oneerlijke concurrentieverhoudingen, en veel zbo's dragen daaraan bij, in kaart te brengen. Om dicht bij huis te blijven: veel universiteiten verdienen met een BV-constructie miljoenen aan commerciële activiteiten omdat geen belasting wordt betaald of BTW wordt afgedragen. Volgens VNO/NCW derft het bedrijfsleven door de universitaire BV's jaarlijks zo'n honderd miljoen gulden aan inkomsten. Als de commerciële activiteiten van zowel universiteiten als hogescholen worden meegeteld, bedraagt 'de schade' zelfs tussen de 450 en 700 miljoen gulden. Publiekrechtelijke instellingen hoeven namelijk geen vennootschapsbelasting te betalen.

Waar zelfstandige bestuursorganen, zoals universiteiten, door bezuinigingen worden gedwongen om nieuwe geldbronnen aan te boren, ontstaan dit soort

effecten. Het IOO-rapport geeft aan dat de welvaartsverliezen behalve in het cluster hoger onderwijs ook tot stand komen in de clusters training en advies; keuren, ijken en meten; informatievoorzieningen en automatisering; sociale verzekeringen en (overheids)banken; media en cultuur; vervoer; communicatie en koeriersdiensten; grond en gebouwen; penitentiaire inrichtingen en sociale werkplaatsen; openbaar nut; arbeidsvoorziening; afval, en zorg. In absolute termen zijn de welvaartsverliezen het grootst bij het cluster communicatie en koeriersdiensten. Circa 30% van de totale economische effecten van de onderzochte organisaties, en met name dochters ervan, zijn toe te schrijven aan dit cluster. Als oorzaken worden genoemd kruissubsidiëring, het verschijnsel dat dochters hun producten op de markt onder de kostprijs aanbieden en de kosten daarvan aan de moederorganisatie doorberekenen, en de coulante fiscale behandeling van de marktactiviteiten.

De onderzoekers wijten de geconstateerde welvaartsverliezen als gevolg van marktactiviteiten door publieke organisaties vooral aan een minder efficiënte productiewijze. Marktactiviteiten van publieke organisaties zijn namelijk onderworpen aan extra politieke verantwoording, politieke besluitvorming, regelgeving bij de inzet en prijzen van productiemiddelen (zoals arbeidsvoorwaarden) en een andere fiscale behandeling.

De Algemene Rekenkamer heeft de overgang van rijksonderdelen naar nieuwe rechtspersonen vanuit financieel oogpunt bestudeerd (Algemene Rekenkamer 1998). Het betrof de commerciële en fiscale openingsbalansen bij vier externe verzelfstandigingen van rijksonderdelen tot NV's: de SDU, het Nederlands Meetinstituut, het Nederlands Inkoopcentrum en de Postbank. De conclusie was er sprake was van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de uitkomsten van de onderzochte verzelfstandigingsprocessen. Op onderdelen voldeden de verzelfstandigingsprocessen niet aan de eisen van ordeelijkheid en controleerbaarheid van het proces. Met name had de Rekenkamer kritiek op het feit dat er onvoldoende lering werd getrokken uit lessen uit het verleden, waardoor een lappendeken is ontstaan van afspraken, regelingen en financiële afdekkingen. Het verweer van het kabinet is dat geen enkele verzelfstandigingsoperatie hetzelfde is: er is vaak on-

volledige beleidsinformatie; er zijn onderhandelingen met actoren met verschillende opvattingen en belangen; een eenduidige doelbepaling en procesverloop zijn nauwelijks mogelijk (Algemene Rekenkamer 1998, 10).

De Algemene Rekenkamer beveelt desondanks aan, met het oog op een rechtmatige en doelmatige besluitvorming over en tijdens deze processen, te komen tot adequate normen: een standaardaanpak (draaiboek) met expliciete normen en ijkmomenten en een op relevante onderdelen een aantal inhoudelijke en procesmatige normen alsmede autorisatieregels. Daarmee kan een duidelijk inzicht in het procesverloop en de uitkomsten worden verkregen (Algemene Rekenkamer 1998, 11). Ook moet de Staten-Generaal niet alleen achteraf, maar zover mogelijk ook vooraf *juist en volledig* (cursief auteurs van dit artikel) te worden geïnformeerd. Zo dienen ook de prijzen en tariefstellingen van de zbo's inzichtelijk te zijn. Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat verzelfstandigingen na een periode van vijf jaar worden geëvalueerd. Opgemerkt moet worden dat de Rekenkamer zich in dit onderzoek heeft bezig gehouden met financiële aspecten van verzelfstandiging en niet zozeer met financiële effecten.

Ter Bogt heeft onderzoek gedaan naar de effecten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties, zich daarbij baserend op diverse neo-institutionele theorieën (Ter Bogt 1994). In zijn dissertatie (Ter Bogt 1998) onderzocht hij zes overheidsorganisaties die op uiteenlopende wijze zijn verzelfstandigd. Hij komt tot de conclusie dat deze verzelfstandigde organisaties niet of nauwelijks efficiënter werken. Als verklaringen daarvoor geeft hij dat concurrentie voor verzelfstandigde diensten vaak ontbreekt. Ook blijkt de belangstelling van politiek en burger voor efficiënt werken veelal gering te zijn. Verder verhouden de taken van de overheid zich volgens Ter Bogt vaak slecht tot een bedrijfsmatige aanpak. Tot slot gaan veranderingen bij overheidsorganisaties vaak langzaam, vanwege de relatief sterke rechtspositie van het personeel.

De verklaringen van Ter Bogt zijn uiteindelijk niet louter economisch. Voor een deel begeven zij zich ook op voor bestuurskundigen interessant terrein.

Het bestuurskundig perspectief – Vanuit bestuurskundige optiek is verzelfstandiging om diverse redenen interessant. Verzelfstandiging van beleidsuitvoering kan worden gezien als respectievelijk een vraagstuk (a) van beleid en beleidsproces, (b) van organisatie en management, (c) van informatievoorziening en informatisering en tot slot (d) van sturing (Frissen e.a. 1992). Daarbij is een belangrijke 'sturingsvraag' hoe een zbo 'proactief' gestuurd kan worden zonder tekort te doen aan het kenmerk van de zelfstandigheid. Aard en inhoud van de sturingsrelatie, tegenwoordig vooral in een netwerkconstellatie, staan in dit perspectief centraal.⁸

Een ander belangrijk bestuurskundig aspect betreft de effecten van verzelfstandiging. Want een belangrijke vraag is uiteindelijk ook wat de bestuurlijke en maatschappelijke meerwaarde van verzelfstandiging is. Het onderzoek naar die vraag staat in Nederland nog in de kinderschoenen, mede door het nog ontbreken van een gestructureerd empirisch kader. In een aantal landen is dit onderzoek beter van de grond gekomen en zijn al meer resultaten bekend (Davis 1996). In 't Veld ziet als belangrijkste vragen: zal verzelfstandiging leiden tot een meer transparante structuur van sturing en zal er een grotere interne culturele homogeniteit binnen de zo te vormen organisaties totstandkomen, met een veranderde culturele differentiatie tussen deze organisaties? En zal het resultaat daarvan een vergroting van de effectiviteit en/of efficiency van het totaal zijn? (In 't Veld 1997, 117).

Rollen van burgers – Waar het gaat om de relatie van zbo's met andere publieke organisaties en burgers ontstaan vragen. In Engeland, een voorloper op dit gebied, wordt kritiek geuit op de fragmentering op lokaal niveau als gevolg van verzelfstandiging. Volgens Rouse (1997, 69) verenigen zbo's hun blik tot hun klanten en ontberen een 'bredere burgerblik'. Ook organisationele leerprocessen verlopen moeilijker in een gefragmenteerde structuur. In zijn algemeenheid lijkt het accent bij de Engelse zbo's op lokaal niveau meer te leggen op efficiëntie dan op effectiviteit.

Een belangrijke les hieruit is dat in ieder geval gedifferentieerd moet worden naar de rol die burgers ten opzichte van zbo's innemen. Mensen kunnen in diverse hoedanigheden met de zbo te maken krijgen:

respectievelijk als onderdaan, als klant, als coproductent of zelfs als kiezer. Problemen ontstaan, zowel voor de zbo als de burger, als niet duidelijk is welke rol in een bepaalde situatie dominant is.

'Principal-agent' benadering. Een aantal problemen met betrekking tot het vraagstuk van verzelfstandiging en de effecten ervan lijkt te kunnen worden opgelost met de principal-agent benadering: het vormgeven van de relatie tussen een gelastigde (agent) en een opdrachtgever (de principaal). De agent verbindt zich aan de principaal om voor hem bepaalde activiteiten te verrichten, waarbij sprake is van een overdracht van (beslissings)bevoegdheden van de principaal naar de agent. De belangrijkste vraag is hoe de relatie tussen principaal en agent kan worden vormgegeven op zo'n manier dat de agent geprikkeld wordt te handelen in het belang van de principaal. Deze benadering, uitgewerkt door de econoom Jensen, gaat ervan uit dat de gedragskeuze van actoren eerst en vooral is ingegeven door eigenbelang. Hij bepleit, kort geformuleerd, dan ook een heldere contractuele relatie, uitgaande van een gezond wantrouwen in de gedragskeuzes van de agent. De kosten die hieraan verbonden zijn, in verband met toezicht, informatie-uitwisseling en ontwijkend dan wel afwijkend gedrag van de agent, acht hij inherent aan deze invulling van de sturingsrelatie (Jensen 1976 en 1991). Als recent voorbeelden hiervan kunnen de onafhankelijke toezichthoudende organisaties worden genoemd, die functies vervullen wanneer in een beleidssector marktwerking wordt geïntroduceerd.⁹

Ook op organisatiecultureel gebied treden veranderingen in zbo's op: veel ambtenaren worden van de ene dag op de andere dag ondernemer. Maar ook: veel ambtenaren blijven gedeeltelijk ambtenaar maar worden ook gedeeltelijk ondernemer. Wie is er eigenlijk niet hybride? (In 't Veld 1997). Dergelijke veranderingen werken dieper door dan menigeen denkt. Immers, het publieke referentiekader is wezenlijk anders dan het private referentiekader (zie ook Jacobs die deze referentiekaders aanduidt als 'ethical systems' of 'moral syndromes', Jacobs 1992, 23). Waar 'zelfstandigheid' toe kan leiden, wordt geschetst door Stark (Stark 1997). Zelfstandigheid van organisaties en de managers ervan kan zijn inziens

leiden tot vermenging van belangen, onduidelijke (belangen)afwegingen en feilen in toerekening en verantwoordelijkheid. Stark acht de kans zeer reëel dat er, in Canada, een groot grijs gebied ontstaat. Ook in andere landen worden dit gevaar gesignaleerd, zoals in Duitsland (Wallerath 1997) en Engeland (Skelcher en Davis 1996). Vergelijkingen, laat staan het overhevelen van 'best practices', moeten overigens met de nodige zorgvuldigheid plaatsvinden vanwege aanmerkelijke verschillen in de bestuurlijke vormgeving en -cultuur, bijvoorbeeld in de omgang met rechtsregels.

Steeds meer bestuurskundige auteurs zien ontvlechting, ruimte voor differentiatie en dejuridisering als kwaliteitsimpulsen voor het publieke domein. Dat dit zich maar matig verhoudt tot de uitgangspunten van het juridisch perspectief wordt steeds vaker duidelijker.

Cohen: zelfstandigheid is niet grijs. Het belang van discussie over het begrip 'zelfstandigheid' kan niet genoeg worden onderstreept, te meer waar steeds meer bestuurders en ambtenaren moeite lijken te hebben een duidelijke grens te trekken tussen de publieke en private aspecten van hun functioneren. Verzelfstandiging betekent ook organisatieculturele diversiteit en alle attitudeveranderingen en -problemen die daarbij horen. Ook deze zingevende en zinzoekende processen, en dat is positief geformuleerd, vormen een vitaal onderdeel bij het oordelen over de effecten van verzelfstandiging.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er ook andere geluiden worden vernomen. Wees eerst de ambtelijke commissie-Sint (1992) al op beperkingen van verzelfstandiging, vorig jaar kwam ook de Werkgroep Markt en Overheid, onder leiding van voorzitter J. Cohen, met een kritisch rapport over de huidige ontwikkeling.¹⁰ Deze werkgroep had tot taak een analyse te maken van het marktoptreden van publieke instellingen. Het eindrapport van april 1997 bevat een kwalitatieve inventarisatie van de problemen en formuleert een aantal richtingen aan waarin oplossingen voor scheiding dan wel vermenging van publieke en private taken worden gezocht. Het basisprincipe daarbij is: gelijke monniken, gelijke kappen, wanneer organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten in concurrentie treden met derden. Volgens de commissie zouden marktactiviteiten in

beginsel moeten worden afgescheiden en uiteindelijk worden afgestoten. In het vervolg hierop worden de voorgestelde spelregels nader geconcretiseerd en toegepast op specifieke terreinen en organisaties.

In hoeverre de door Stark in Canada gesignaleerde effecten zich in Nederland voordoen wordt uit het rapport van de commissie-Cohen niet duidelijk. Het was ook geen expliciet onderdeel van de onderzoeksvraag. Maar het is niet gewaagd om basis van het in deze introductie aangehaalde materiaal te stellen dat het 'grijze gebied' er in Nederland allang is. Wellicht is voor het onderzoek naar de verkenning en betekenis van dit grijze gebied nog ruimte voor enige marktwerking.

5. Recapitulatie

In deze introductie is eerst ingegaan op de manieren waarop men complexe verschijnselen, zoals verzelfstandiging en de effecten daarvan, zou kunnen waarnemen en bestuderen. Waarneming en oordeelsvorming worden bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de waarnemer. Vervolgens is beknopt ingegaan op een aantal empirische resultaten van recente onderzoeken naar verzelfstandiging. Daarbij rijst de vraag of gelet op het grote aantal vragen en onduidelijkheden met betrekking tot verzelfstandiging, ook wel: quangocratisering, het openbaar bestuur door het afwisselend en gelijktijdig inzetten van diverse verzelfstandigingen niet de verdenking op zich laadt van opportunistisch optreden. Hoewel een dergelijke flexibiliteit effectief kan zijn, zijn ook factoren als duurzaamheid, betrouwbaarheid, integriteit en transparantie die de legitimiteit van het overheidsbeleid en -optreden bepalen. De hier aangehaalde onderzoeken zetten daar een aantal waar-schuwendende en behartigenswaardige kanttekeningen bij.

Duizend bloemen kunnen een prachtig boeket vormen, afhankelijk van de (combinatie van) zintuigen die worden gebruikt om ze waar te nemen. Wanneer de signalen van de diverse zintuigen verschillend worden gewaardeerd, is voorzichtigheid geboden. Zo is het ook met verzelfstandiging.

De bijdragen in deze bundel zijn slechts vier bloemen uit het boeket; vier bijdragen die zicht geven op achtereenvolgens:

- de gevolgen van tien jaar verzelfstandiging voor de sturing door de rijksoverheid in Engeland (De Ridder);
- de omvang van verzelfstandiging in Nederland (Van Thiel, Leeuw en Flap);
- de rechtmatigheid van verzelfstandiging op lokaal niveau in Nederland (Zijlstra) en
- de literatuur over verzelfstandiging aan de hand van een korte boekbespreking van drie Nederlandse boeken (Van Thiel).

Noten

1. De nota Privatisering, TK 1982-1983, 17938, nr. 1. Volgens het privatiseringsbeleid kan verzelfstandiging van een onderdeel van het Rijk met als resultaat een al dan niet volledig op marktcondities werkend bedrijf, op verschillende wijzen en in verschillende fasen gerealiseerd worden.

2. Voor een voorbeeld zie het themanummer *Bestuurskunde* over de stadsprovincie Rotterdam, waarin is gepoogd het niet totstandkomen van deze stadsprovincie te beschrijven en te verklaren vanuit vier verschillende perspectieven: een politiek-bestuurlijk institutionele benadering, een procesmatige analyse van de bestuurlijke besluitvorming, een sociaal-psychologisch perspectief en een juridisch perspectief. *Bestuurskunde*, Themanummer Stadsprovincie Rotterdam, jrg. 6, nr. 5, 1997 onder redactie van A.H. Flierman, G.H. Hagelstein, I.M.A.M. Pröpper en J.F. Zaaijer.

3. Zie ook De Mink (1996).

4. 4. Zie hierover J.M.L. Tolsma e.a. 1995.

5. Van Nus onderscheidt: een rechtsordelijk en -statelijk perspectief, een rechtshandhavingsperspectief, een grond- en gemeenschapsrechtelijk perspectief, een zelf- en dereguleringsperspectief, een harmonisatie- en liberaliseringsperspectief, een monopolie- en mededingingsperspectief en een verzelfstandigings- en privatiseringsperspectief. Deze opsomming is een mengeling van juridische, economische en politieke elementen. J.G.L. van Nus, 1995, *Overheidstoezicht op afstand: Verzelfstandiging van toezichthoudende taken naar zelfstandige bestuursorganen verkend*. diss. RU Limburg.

6. Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Regeling van 5 september 1996, nr. 96M006572.

7. Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen, TK 1996-1997, 25268, nr. 1.

8. Voor een theoretische onderbouwing van meer polycentrische bestuursconcepties zij vooral verwezen naar het werk van V. Ostrom, F.W. Scharpf en ook R. Mayntz.

9. Een voorbeeld van zo'n toezichthouder is de Opta, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, een bij wet ingestelde zbo. Met de OPTA wordt tevens een scheiding aangebracht tussen de twee rollen die de overheid tot voor kort had: als toezichthouder en aandeelhouder. Kerntaak van de Opta is de telecommunicatiemarkt zo snel mogelijk van een monopolistische markt naar vrije markt te transformeren. Ter invulling en uitwerking van de principal-agent relatie hebben

de minister van Verkeer en Waterstaat en de Opta convenanten gesloten. In het wetsvoorstel *Toezicht op toezicht* wordt gepoogd het toezicht op de toezichthouders te regelen (TK 1995-1996, 24456, nrs. 1-3 e.v.).

10. Werkgroep Markt en Overheid, TK 1996-1997, 24036, nr. 45.

Referenties

- Algemene Rekenkamer, 1994/95, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, deel 3, band B, TK 1994-1995, 24130, nr. 3.
- Algemene Rekenkamer, 1998, *Financiële aspecten van verzelfstandigingen*. 's-Gravenhage.
- Bogt, H.J. ter, 1994, 'Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, gezien vanuit de neo-institutionele economie'. *Beleidswetenschappen*, 3: 205-239.
- Boxum, J.L., 1997, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*. Deventer.
- Commissie Sint, 1994, *Verantwoord verzelfstandigen, rapportage over verzelfstandiging*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994. Ook verschenen als TK 1994-1995, 21042, nr. 19.
- Davis, H. (ed.), 1996, 'Quango's and local government: A changing world'. *Local Government Studies* (Special Issue), Vol. 22, No. 2.
- Frissen, P.H.A. e.a., 1992, *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur: Een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*. 's-Gravenhage.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, 1992, *Beleid en politiek*. Muiderberg.
- Graat, P.A.M.J., 1998, *Maatschappelijk bestuur: Een derde weg tussen overheid en private sector*. Deventer.
- Gunsteren, H. van, 1994, *Culturen van besturen*. Meppel.
- Hagelstein, G.H., 1995, 'Functioneel bestuur in verandering'. In: D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*. Alphen aan den Rijn, pp. 265-277.
- Jacobs, J., 1992, *Systems of survival: A dialogue on moral foundations of commerce and politics*. Random House.
- Jensen, M., 1976, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership*.
- Jensen, M., 1991, *Eclipse of the public corporation*.
- Koppenjan, J. en C. Termeer, 1996, 'Management van percepties: Het faciliteren van reflectie'. In: M. Gastelaars en G.H. Hagelstein (red.), *Management of meaning: Besturen en organiseren als processen van betekenisgeving*. Utrecht, pp. 141-157.
- Kuijken, W.J., 1997, 'Overheid: Marktmeester en/of marktpartij'. *Bestuurskunde*, 1: 2-11.
- Mink, F.B. de, 1996, 'Metaforen als motor'. In: M. Gastelaars en G.H. Hagelstein (red.), *Management of meaning: Besturen en organiseren als processen van betekenisgeving*. Utrecht, pp. 205-221.
- Noordegraaf, M., A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot, 1995, *De ambtenaar als publiek ondernemer*. Bussum.
- OECD, 1995, *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*. Conclusions of the Public Management Committee.
- Quarles van Ufford, Ph., F. Thomése en B. Verbeek (red.), 1998, *De ideologie van de markt: De koopman tussen staat en burger*. Bussum.
- Raad voor het openbaar bestuur, 1997, *Verscheidenheid in vervlechting: Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie*. 's-Gravenhage.
- Rouse, J., 1997, 'Performance inside the quangos: Tensions and contradictions'. *Local Government Studies*, Vol. 23, No. 1: 59-75.
- Skelcher, C. en H. Davis, 1996, 'Understanding the new magistracy: A study of characteristics and attitudes'. Davis, H. (ed.), *Quango's and local government*, *Local Government Studies* (Special Issue), Vol. 22, No. 2: 9-21.
- Stark, A., 1997, 'Beyond quid pro quo: What's wrong with private gain from public office?'. *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1: 108-120.
- Tolsma, J.M.L., M.S. Boekennoogen en A.H.F.M. Kraan-Jetten, 1995, 'Zelfstandige bestuursorganen: Eenheid in verscheidenheid?'. *Beleid & Maatschappij*, 5: 286-295.
- Veld, R.J., in 't, 1997, *Noorderlicht: Over scheiding en samenballing*. 's-Gravenhage.
- Verslag ALV Vereniging voor Administratief Recht d.d. 25 april 1997, 1998, *Zbo's: Verzelfstandiging en privatisering*. Alphen aan den Rijn.
- Wallerath, M., 1997, 'Verwaltungserneuerung, Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur?'. *Verwaltungs-Archiv*, 88. Band, Heft 1: 1-22.
- Zijlstra, S.E., 1997, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat: Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*. 's-Gravenhage.